

# REVUE

## INTERNATIONALE

### de la Croix-Rouge

français, qui ont lutté l'un contre l'autre à Solferino, ont, un temps après, se trouver assis l'un à côté de l'autre à la table hospitalière du roi de Prusse et causer en bonne amitié, qui les aurait empêchés d'examiner et de discuter une question si digne de leur intérêt et de leur attention? Lors des grandes manoeuvres de Cologne, en 1861, le roi Guillaume de Prusse fit inviter à dîner, au château de Benrath, près Dusseldorf, les officiers de diverses nations qui y étaient envoyés par leurs gouvernements. Avant de se mettre à table, le roi prit par la main le général Forey et le général Paumgarten: "Maintenant que vous êtes amis, leur dit-il en riant, asseyez-vous là, l'un à côté de l'autre, et causer." Or, Forey était le vainqueur de Montebello et Paumgarten son adversaire.

Dans des occasions extraordinaires, comme celles qui réunissent à Cologne, à Châlons, ou ailleurs, des princes de l'art militaire de nationalités différentes, ne serait-il pas à souhaiter qu'ils missent à profit cette assemblée congrès pour formuler quelque proposition internationale, sacrée, lequel, une fois agréé et ratifié, servirait de base à des Sociétés de secours pour les blessés dans les divers pays de l'Europe? Il est d'autant

Débat humanitaire: droit, politiques, action

Sélection française 2007



CICR

# REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

## But et contenu

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 la guerre et de la violence interne, 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-président permanent: Jacques Forster

Jean Abt

Jean-Philippe Assal

Christiane Augsburg

Christine Beerli

Paolo Bernasconi

Ernst A. Brugger

Susy Bruschweiler

Anne de Bocard

Jean de Courten

Paola Ghillani

Claude Le Coultre

Jacques Moreillon

Gabrielle Nanchen

Yves Sandoz

Jenö C. A. Staehelin

Daniel Thürer

André von Moos

## Rédacteur en chef

Toni Pfanner, *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 droit du  
Goudjerate, Gandhinagar, Goudjerate, Inde*

Herfried Münkler  
*Universität Humboldt de Berlin, Allemagne*

Mona Rishmawi  
*Bureau du Haut-Commissariat des  
Nations Unies aux droits de l'homme,  
Genève*

Elizabeth Salmón Gárate  
*Université pontificale catholique du Pérou,  
Lima, Pérou*

Marco Sassòli  
*Université de Genève, Suisse*

Michael N. Schmitt  
*Naval War College, Newport RI, USA*

Terence Taylor  
*Conseil international des Sciences de la vie  
Washington DC, USA*

Bakhtiyar R. Tuzmukhamedov  
*Académie diplomatique de Moscou,  
Moscou, Fédération de Russie*

Wen-qi Zhu  
*Law School, Université Renmin de Chine,  
Beijing, République populaire de Chine*

Volume 89 Sélection française 2007

# REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

Débat humanitaire: droit, politiques, action

## Sélection française 2007

## TABLE DES MATIÈRES

### Les acteurs humanitaires - mars 2007

---

- 007** **Éditorial**
- 009** **Interview de M<sup>me</sup> Fatima Gailani**  
*Présidente du Croissant-Rouge afghan*
- 025** **Les organisations non-gouvernementales (ONG) :  
un acteur incontournable de l'aide humanitaire**  
*Philippe Ryfman*
- 051** **La pyramide de Dunant : réflexions sur l'« espace humanitaire »**  
*Daniel Thürer*
- 067** **Délégué du CICR : un acteur humanitaire exemplaire ?**  
*Brigitte Troyon et Daniel Palmieri*

Un article paraissant dans la *Revue* n'engage que son auteur. En publiant un article dans la *Revue*, ni la rédaction ni le CICR ne prennent position au sujet des opinions exprimées par son auteur. Seuls les textes signés par le CICR peuvent lui être attribués.

## Événements catastrophiques – juin 2007

---

**089** **Éditorial**

**095** **Interview de l'Ambassadeur Maurits R. Jochems**

*Vice-secrétaire général adjoint à la Division Opérations du Secrétariat international de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)*

**103** **Gérer les catastrophes : sécurité, santé et aide humanitaire**

*David P. Fidler*

**131** **Armes nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques – qui portera assistance aux victimes, et comment ?**

*Dominique Loye et Robin Coupland*

## Torture - septembre 2007

---

### 153 **Éditorial**

### 159 **Interview du Dr Abdel Hamid Afana**

*Président du Conseil international de réhabilitation pour les victimes de torture, directeur du département de la formation et de la recherche du programme de santé mentale de la communauté de Gaza et président du conseil des directeurs de l'Organisation Jesoor.*

### 171 **«Le véritable leitmotiv» : l'interdiction de la torture et d'autres formes de mauvais traitements dans le droit international humanitaire**

*Cordula Droeger*

### 203 **Les pires cicatrices ne sont pas toujours physiques : la torture psychologique**

*Hernán Reyes*

### 233 **Torturer des terroristes ? Justifications, méthodes et effets du recours à la torture dans une guerre « contre le terrorisme ». L'exemple de la France en Algérie, 1954-1962**

*Raphaëlle Branche*

### 251 **Sérvices infligés à des prisonniers : la réponse légale apportée par les États-Unis à la question de la torture depuis le 11 septembre 2001**

*James Ross*

Volume 89 Number 865 March 2007

# INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

Humanitarian debate: Law, policy, action

# Humanitarian actors



ICRC

**REVUE**  
**INTERNATIONALE**  
de la Croix-Rouge

**Les acteurs humanitaires**

## ÉDITORIAL

De nombreux acteurs humanitaires ayant des objectifs, des principes et des modes opératoires différents interviennent dans les situations de conflit armé et de violence interne afin d'alléger les souffrances des victimes: organisations gouvernementales et non gouvernementales, organisations internationales, Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, compagnies privées, voire forces armées. De plus, chaque contexte opérationnel possède ses propres caractéristiques du fait des facteurs militaires, politiques et socio-économiques existants et des conditions religieuses et culturelles.

Aucune organisation humanitaire ne peut répondre à tous les besoins issus des situations d'urgence. Par conséquent, la diversité des acteurs est un atout pour la communauté humanitaire. Cette diversité d'acteurs et d'approches peut contribuer à apaiser les souffrances, à condition que ces acteurs réussissent à travailler de façon complémentaire, en fonction de leurs capacités opérationnelles respectives et de la pertinence de leurs activités dans la situation qui règne sur le terrain. Pour améliorer l'efficacité de l'action humanitaire, il est nécessaire d'établir et de favoriser des partenariats efficaces entre ces divers acteurs, afin de veiller à ce que tous les besoins des populations touchées soient satisfaits.

Le CICR doit s'adapter à ces réalités et aux personnes qu'il assiste. Il doit en outre réaffirmer sa propre identité d'institution strictement humanitaire agissant de façon impartiale et non discriminatoire, son approche neutre et indépendante facilitant son accès aux personnes en détresse. Le CICR participe par conséquent aux efforts de coordination et de coopération avec d'autres institutions humanitaires d'une façon fondée sur les faits et orientée vers les résultats. Au cours du siècle passé, et en particulier durant les dernières décennies, il a acquis une expertise et une expérience dans ses domaines de compétence. Sa nature particulière découle de son assise juridique, de son mandat universellement reconnu, des principes fondamentaux qui sous-tendent son travail et, surtout, de ses activités opérationnelles sur le terrain. Grâce à une présence importante sur le terrain et du fait qu'il est souvent présent bien avant qu'un conflit n'éclate, le CICR peut, avec la coopération des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, travailler directement avec les populations touchées en plein conflit.

Cette identité et cette approche spécifiques permettent au CICR d'apporter une valeur ajoutée à l'action humanitaire. Il s'efforce de collaborer avec d'autres organisations humanitaires, tant au niveau du siège que sur le terrain, et contribue à une coordination humanitaire institutionnelle et opérationnelle dans l'objectif déclaré d'améliorer, directement ou indirectement, le sort des personnes touchées par un conflit armé ou d'autres situations de violence. L'institution doit en outre s'adapter à de nouvelles formes de coordination issues de l'actuel processus de réforme humanitaire des Nations Unies. Effectivement, en l'absence de mécanisme de coordination humanitaire, le CICR doit apprendre à connaître les autres institutions et, avec elles, établir des liens et échanger des informations.

Toutes les organisations ne suivent pas les mêmes principes ni ne prônent une approche neutre et indépendante de l'action humanitaire, mais un partenariat fondé sur l'égalité, la transparence et la complémentarité peut contribuer à optimiser les bénéfices de l'action humanitaire pour les personnes qu'elle vise à protéger et à assister.

*Toni Pfanner*  
*Rédacteur en chef*

## Interview de M<sup>me</sup> Fatima Gailani, présidente du Croissant-Rouge afghan\*

*Fatima Gailani est présidente du Croissant-Rouge afghan depuis 2004. Elle est la fille de Pir Sayed Ahmed Gailani, le chef de file du Front national islamique d'Afghanistan, qui a lutté contre l'occupation soviétique de l'Afghanistan dans les années 80. Diplômée du lycée Malalaï à Kaboul, Mme Gailani a obtenu une licence puis une maîtrise en littérature persane et soufisme en 1978 à l'Université nationale d'Iran, avant d'obtenir une maîtrise en études islamiques au Muslim College de Londres en 1994. En exil durant l'invasion soviétique de l'Afghanistan, elle a servi de porte-parole pour les Moudjahidins afghans à Londres et participé à la Conférence de Bonn sur l'Afghanistan en 2001. 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<sup>me</sup> Gailani est l'auteur de deux livres (Mosques of London et une biographie de Mohammed Mosa Shafi).*

.....

### **Quelle est, d'après vous, l'importance de l'action humanitaire en Afghanistan aujourd'hui ?**

Je suis convaincue que, dans tout pays pauvre, les travailleurs humanitaires jouent un rôle essentiel. Mais quand il s'agit d'un pays pauvre qui lutte pour faire face à des catastrophes, des insurrections et des afflux de réfugiés, comme l'Afghanistan, vous pouvez imaginer à quel point le facteur humanitaire est

\* L'interview de M<sup>me</sup> Fatima Gailani a été réalisée le 7 mars 2007 par Franz Rauchenstein, chef adjoint de la délégation du CICR à Kaboul.  
La version anglaise a été publiée dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, N° 865, mars 2007, pp. 7-20.

important. Souvent, le Croissant-Rouge afghan doit même aller au-delà de son mandat. En Afghanistan, la population ne comprend pas vraiment quels sont nos devoirs; ses besoins dépassent nos capacités. On pourrait prétendre, par exemple, qu'étant donné l'existence d'un Ministère afghan des réfugiés et du rapatriement et la présence du HCR dans le pays, nous ne devrions pas avoir à nous occuper des réfugiés. Mais quand des représentants de réfugiés viennent me voir et que je me rends compte qu'ils meurent littéralement de soif, il m'est impossible de ne pas aller leur construire un puits. Dans certaines circonstances, nous devons sauver des vies humaines, que l'action nécessaire entre ou non dans notre mandat. C'est une période particulière pour l'Afghanistan et c'est pourquoi notre Société nationale n'est pas ordinaire, elle est très particulière.

***Comment décririez-vous votre rôle de présidente menant et dirigeant une institution aussi importante que le Croissant-Rouge afghan ?***

Tout d'abord, c'est un grand honneur. Deuxièmement, c'était mon choix. J'ai choisi de venir ici. J'ai un faible pour cette institution et je la connaissais bien, car j'étais volontaire pendant mon adolescence, comme ma mère et ma grand-mère. Avant la guerre, je les aidais à collecter des fonds pour le Croissant-Rouge, ce travail m'était donc familier. Quand je suis rentrée en Afghanistan en 2002, après avoir passé plus de vingt ans en exil, un nouveau gouvernement était en train d'être établi. Les circonstances m'ont amenée à la Société nationale et j'ai finalement trouvé ma place. Je suis heureuse d'être là, je pense que je fais bien mon travail et j'ai une bonne équipe.

***Qu'est-ce qui vous a poussée à vous engager au Croissant-Rouge ?***

On doit avoir le Croissant-Rouge dans le sang, sinon on ne peut rien accomplir. C'est comme pour un poète... si quelqu'un n'a pas la passion, il ne peut pas écrire de poésie. Nous devons mener notre travail avec une impartialité, une neutralité et un engagement à 100%.

Travailler pour le Croissant-Rouge est très exigeant. L'Afghanistan est un pays exposé aux catastrophes. Nous devons répondre simultanément à des inondations, des sécheresses, des tremblements de terre, la guerre et des insurrections et pour le faire, nous devons courir d'un bout à l'autre du pays. En tant que chef de l'institution, les mots « je suis fatiguée » ne devraient pas faire partie de mon vocabulaire. Je suis décidée à transmettre ce message à tous mes collègues.

Je pense que notre tâche est noble, et que le Croissant-Rouge a un bel avenir dans un pays que nous allons reconstruire. Je n'ai jamais sous-estimé la pression du travail ici, ou n'importe où en Afghanistan. Je dois être réaliste. Mais chacun a son rêve et doit faire de son mieux pour le réaliser. Le reste dépend des circonstances. C'est entre les mains de Dieu.

Je pensais que je pourrais apporter quelque chose en travaillant avec le Croissant-Rouge. En plus de son travail régulier en tant que Société nationale, il inclut un peu de tout – l'éducation des orphelins, les soins aux personnes âgées, les dispensaires pour les orphelins et les pauvres et l'action sociale. Chaque jour j'imagine un nouveau programme pour une autre section : comment puis-je faire

participer les femmes, les aider à être autonomes, à trouver un travail? J'ai un rêve pour les femmes d'Afghanistan et je peux y contribuer.

***Vous êtes la présidente d'une importante institution dans un pays où, il y a quelques années, les femmes n'étaient pas autorisées à travailler hors de chez elles et où elles jouent encore un rôle mineur dans les structures officielles.***

Je ne suis pas la première femme de cette Société nationale. Mon prédécesseur, Soraya Parluka, était également une femme. C'était pendant l'époque soviétique et les conditions étaient totalement différentes.

Aujourd'hui, le sentiment islamique est devenu beaucoup plus fort dans ce pays. On pourrait penser qu'il est difficile pour une femme de travailler dans cette Société nationale, mais au contraire, pour moi c'est un avantage. Pas plus tard qu'hier, j'ai rencontré un membre du parlement qui appartient à une ligne dure du parti islamiste, mais il est venu ici, a fait de nombreux compliments au sujet de notre neutralité et dit qu'il était très heureux qu'une femme soit à la tête de cette institution. Il a dit qu'il a souvent entendu des membres masculins du parlement, qui étaient eux-mêmes moudjahidines, dire que si la Société nationale fonctionne si bien, c'est notamment parce qu'elle est présidée par une femme. J'espère que c'est le cas, mais je pense qu'il n'y a pas de différence entre les femmes et les hommes; c'est la compétence qui compte.

***Quels sont les défis que rencontrent les femmes, vous y compris, dans la société afghane actuelle?***

Dans la majeure partie du pays, les femmes rencontrent exactement la même discrimination qu'il y a cinq ans. Cette discrimination ne vient pas du gouvernement, mais de leur propre famille. Personnellement, je ne pense jamais à mon statut de femme, que je sois au Croissant-Rouge ou, comme récemment, quand je travaillais à la nouvelle constitution. Je devais aller de village en village pour parler à différentes personnes ou m'asseoir dans la mosquée pour parler à une congrégation masculine. Je pense que si vous avez un certain niveau d'éducation, on vous respecte. Mais le problème a trait à la façon d'encourager les pères, les frères et les familles à donner cette chance à leurs filles. À chaque fois que je reçois des compliments d'hommes de diverses tribus, je leur réponds en disant: « Si vous voulez que votre fille soit comme moi, vous devez lui donner les mêmes chances que mon père m'a données. »

***Le rôle des femmes dans la société afghane évolue-t-il?***

Nous ne pouvons pas obtenir la paix, les droits de l'homme, les droits de la femme ou la démocratie avec des règles et des règlements importés. Ce ne serait pas sensé. La présence d'étrangers, de troupes étrangères, l'influence des Nations Unies, peuvent temporairement apporter des changements pour les femmes. Mais ces changements sont-ils vraiment fondamentaux? Sont-ils enracinés dans notre société et notre culture? Je ne le pense pas. C'est pourquoi j'insiste en faveur d'une solution afghane, ce qui suppose la participation des

chefs religieux et tribaux et des villageois ordinaires. Pour établir un féminisme afghan, nous devons y associer notre propre religion et culture.

Vous ne pouvez pas imaginer ce qui est fait pour améliorer le statut des femmes et leur situation et pour créer des occasions leur permettant de faire évoluer leur situation de façon permanente. Bien que des fonds n'aient pas été débloqués et que les conditions n'aient pas changé autant que je le pensais, je vois le grand espoir qu'ont ces femmes et je suis bouleversée. Ces personnes ont traversé un véritable enfer ces vingt-quatre dernières années et elles ont encore tellement d'espoir ! En fait, elles trouvent encore que la vie est merveilleuse quand leur espoir illumine tout. Quand elles voient des personnes comme moi, ou qui ont eu une vie prospère en Occident et décident de vivre en Afghanistan, c'est un grand événement, pour elles. Comment pourrais-je abandonner ces femmes qui attendent tellement de moi ? Elles mettent de côté tous les incidents blessants et les transforment en espoir. Je parle de toutes les femmes, pas seulement des médecins ou de celles qui travaillent pour le Croissant-Rouge afghan. Par exemple, comme je n'ai pas de machine à laver le linge, j'ai engagé une femme qui le fait pour moi. C'est une personne absolument délicieuse ; elle n'a pas une once de pessimisme dans son esprit ou dans son corps. Elle est veuve et a trois enfants, et à chaque pas qu'elle fait elle est pleine d'espoir. Elle dit que le simple fait que je l'aie engagée la rend heureuse, « parce qu'elle rencontre tellement de femmes ici ». Après m'avoir écouté discuter avec des femmes, cette lavandière me dit à quel point ses rêves sont tellement semblables à ceux des autres. Elle dit : « Je suis analphabète et ces personnes ont une haute éducation, mais nous avons les mêmes rêves. » Et elle m'a permis de m'en rendre compte.

***Est-il facile aujourd'hui de trouver des volontaires compétents et motivés ? L'idée de travailler bénévolement pour la Croix-Rouge a-t-elle toujours le même attrait actuellement, alors qu'il est si difficile de trouver un travail et de gagner sa vie ?***

Je suis fière de dire que nous avons près de 37 000 volontaires. Ils sont présents dans toutes les régions de notre pays et constituent pour nous un énorme avantage, qui nous distingue des autres organisations humanitaires. Ils sont très engagés et font ce travail depuis longtemps, bien avant mon arrivée dans cette Société nationale. Ils ont fourni une assistance durant la guerre. Je dis toujours que si des personnes peuvent être recrutées pour se faire exploser avec une bombe, je serais très déçue si je ne pouvais pas recruter des gens prêts à risquer leur vie pour aider les autres. Un autre aspect qui a beaucoup contribué à attirer les jeunes volontaires est le sport. Maintenant, nous avons nos propres équipes de volley-ball, de tennis de table et de taekwondo, et certaines d'entre elles sont numéro un ou deux dans le pays, même les filles. Le sport attire beaucoup les volontaires, et j'espère obtenir un peu d'argent pour lancer des clubs de jeunes dans chaque province. Dans ces clubs, la population pourra aussi venir pour acquérir d'autres compétences, comme l'informatique, les langues, etc.

***Quels sont vos plans pour le Croissant-Rouge afghan? Voulez-vous intégrer davantage de femmes dans la Société nationale?***

Tout à fait, nous devons accueillir davantage de femmes au sein du Croissant-Rouge. Nous avons commencé à recruter des filles et à les former, en leur enseignant les connaissances de base du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tout en améliorant leurs compétences linguistiques et organisationnelles. Si ce système fonctionne, nous accueillerons encore plus de filles. Au moment où je quitterai mon poste, ce serait merveilleux d'avoir un bon pourcentage de femmes travaillant dans cette Société nationale.

Le nombre de femmes au Croissant-Rouge est faible, en particulier au siège, mais le faible niveau d'éducation des femmes dans cette Société nationale m'a également choquée. À l'exception de certaines femmes, le niveau de compétence n'était pas acceptable. C'est pourquoi nous avons lancé un nouveau système. Nous embauchons des jeunes femmes compétentes. Nous leur apprenons à travailler et à être des membres d'une Société du Croissant-Rouge, avec notre gestion, nos règles et nos règlements, nos ordinateurs, les langues, etc. Puis, petit à petit, nous les envoyons dans le système. Peut-être que certaines nous quitteront. Mais de nouvelles personnes arrivent sans cesse et j'essaie particulièrement d'attirer davantage de femmes, pas seulement parce que je suis une femme et que, selon la nouvelle politique mondiale, les femmes devraient travailler et être vues. Je le fais parce que le nombre de femmes est réellement très bas, ici, et pas en tant que femme, mais parce qu'il est de mon devoir, en ma qualité de chef de cette institution, de faire quelque chose pour y remédier.

Dans les villes, nous avons davantage de femmes, des femmes très dévouées, et nous les encourageons à se joindre à nos activités également dans les régions plus reculées. Mais la proportion de volontaires féminines est bien meilleure que celle des employées. Je ne suis pas sûre que la parité de notre équipe sera un jour totalement atteinte, ni qu'elle doive l'être. Le pourcentage de filles ayant une éducation en Afghanistan est plus faible que celui des garçons, donc je ne suis pas sûre qu'un environnement professionnel artificiel avec un taux de 50% de femmes fonctionnerait ou serait viable. Si nous le faisons, nous devrions en outre rejeter des candidats masculins compétents juste pour recruter des femmes. En fait, nous devons recruter des personnes compétentes, les personnes les mieux adaptées aux postes. Je refuse de faire des compromis sur la qualité des personnes que nous engageons. Et elles ne peuvent rester dans le système que si elles sont réellement compétentes. Mais au lieu que les jeunes soient des hommes, la priorité, dans la mesure du possible, sera donnée aux jeunes femmes.

***Qui sont les personnes les plus vulnérables en Afghanistan et comment le Croissant-Rouge les aide-t-il?***

Parmi les personnes les plus vulnérables figurent les parents handicapés, les personnes qui souffrent de problèmes mentaux à cause de la guerre et les jeunes veuves. Mais dans un pays qui a connu vingt-quatre ans de guerre et qui subit toutes sortes de catastrophes, il y a trop de personnes vulnérables. Si on devait

s'atteler à compter, je dirais que 60% de la population de ce pays est vulnérable. Or, il n'est pas humainement possible de fournir de l'aide à plus de la moitié d'un pays.

***Alors quel est votre objectif dans cette multitude de besoins ?***

J'espère qu'un jour nous pourrons dire que nous avons réussi à aider certaines des personnes les plus vulnérables en les amenant dans des foyers du Croissant-Rouge pour indigents, appelés *marastoon*. Je veux leur donner un peu d'espoir, non seulement dans leur cœur, mais également dans leur esprit. Les enfants qui vivent dans les *marastoon* bénéficient d'une éducation gratuite et peuvent apprendre un métier, comme tailleur ou tisseur de tapis. Si nous arrivons à offrir un peu d'espoir à ces enfants, leurs parents auront moins de soucis, puisque leurs enfants seront plus indépendants. Nous nous efforçons de les aider à se réintégrer dans la société et à avoir une vie saine. Si nous parvenons à le faire pour les personnes des *marastoon*, je pense que nous aurons bien travaillé.

Dans les *marastoon*, nous nous occupons également des femmes vulnérables. Ce sont en général de jeunes veuves, ou des femmes qui ont été amputées ou qui ont perdu la vue durant la guerre. Les cas les plus graves sont celles qui ont perdu l'esprit pendant la guerre. De nombreuses femmes âgées vivent dans la rue, mais c'est uniquement parce qu'elles sont âgées et n'ont nulle part où aller, par exemple parce que les membres de leur famille sont décédés ou ont disparu. J'espère qu'un jour j'aurai suffisamment de place dans les *marastoon* pour les y accueillir. Pour le moment, nous n'avons ni les capacités ni les installations nous permettant de nous agrandir. Nous sommes en discussion avec la Société du Croissant-Rouge pour les Émirats arabes unis, qui va nous aider. De plus, nous conduisons des programmes conjointement avec le CICR et la Fédération internationale. Nous enseignons la couture, la broderie et nombre d'autres compétences aux femmes et nous leur donnons de la nourriture en échange du travail accompli. J'espère qu'un jour je pourrai aussi élargir ces programmes, pour leur permettre de devenir des chefs de cuisine ou des confiseurs compétents, afin qu'elles puissent établir une petite boutique ou une entreprise de traiteur chez elles. Ce sera pour l'avenir.

***Quelles sont les principales activités du Croissant-Rouge afghan aujourd'hui ?***

Au cours des soixante-treize dernières années, le Croissant-Rouge afghan a joué un rôle très particulier dans la vie des Afghans. Nous sortons d'une guerre, qui se poursuit d'ailleurs dans certaines régions d'Afghanistan. Avec toutes les catastrophes naturelles et autres, la Société nationale a un rôle très important à jouer.

Nous n'avons pas la chance de pouvoir être sélectifs quant à nos activités. D'autres ont peut-être la chance ou le privilège de choisir leurs activités et de décider de leur champ d'action. Il peut être très ciblé et étroit, et c'est pourquoi ils font du si bon travail. Malheureusement, nous devons mener de nombreuses activités en parallèle, que ce soit les soins de santé, l'assistance aux personnes déplacées, la gestion des catastrophes, les premiers secours, la lutte

contre la discrimination, la recherche des personnes portées disparues ou simplement les soins aux pauvres. Certaines de ces activités n'entrent pas dans le mandat de nombreuses Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans le monde, mais nous devons quand même répondre à ces besoins, parce que personne d'autre ne le fait. Simultanément, vu que malheureusement la guerre continue dans certaines zones du pays, nous devons poursuivre nos activités essentielles.

### ***Avez-vous accès aux zones touchées par la guerre ?***

Actuellement, nous fournissons un soutien, avec le concours du CICR, à seize sections situées dans des zones de conflit sensibles, en particulier par le biais des premiers secours communautaires. Nous avons formé quelque 11 000 volontaires aux premiers secours. La Fédération internationale, dans le cadre d'une approche à l'échelle du Mouvement, continue de soutenir les autres sections. Le réseau est vu comme un élément clé des efforts déployés actuellement pour garantir que l'ensemble du Mouvement ait accès à un territoire aussi vaste que possible, tout en fournissant un service humanitaire d'une valeur inestimable.

Sans oublier les personnes de retour chez elles et les réfugiés : ils se trouvent dans une situation particulière et nous devons nous en occuper. Les attentes à l'égard du Croissant-Rouge afghan sont si élevées que nous sommes parfois submergés et ne savons pas comment y répondre ; néanmoins, avec l'aide de nos deux partenaires internationaux, le CICR et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, nous tenons bon.

### ***Quelles sont vos priorités à court et à moyen terme dans votre rôle actuel ?***

Mis à part le travail usuel que nous devons faire et que j'ai déjà présenté, mon objectif principal est de renforcer les capacités des personnes qui travaillent dans cette institution. Même avec une direction parfaite, une Société nationale ne peut pas fonctionner sans une équipe capable de conduire efficacement ces activités. C'est la tâche prioritaire que j'essaie à tout prix d'accomplir – contribuer à renforcer les capacités du Croissant-Rouge afghan.

### ***Votre rôle et vos activités actuels ont-ils changé par rapport au rôle que jouait le Croissant-Rouge afghan durant l'occupation soviétique ou le régime des talibans ?***

Je n'étais pas en Afghanistan durant l'occupation soviétique, ni pendant le gouvernement moudjahidine, ni sous le régime des talibans. Mais si je compare la Société nationale telle qu'elle est aujourd'hui à ce qu'elle était avant la guerre, quand j'étais volontaire à l'endroit même où nous sommes aujourd'hui, elle a énormément changé. C'était une période de paix : nous n'avions jamais autant de blessés ou d'amputés, autant de personnes pauvres ou souffrant de problèmes psychiques qu'aujourd'hui. Nous n'avions même pas de catastrophes nationales comme celles qui ont été provoquées par la déforestation massive qui s'est déroulée pendant la guerre. Un immense changement s'est produit. Pendant la période communiste, de nombreuses personnes étaient dans des

camps de réfugiés et, pendant une partie de l'époque des moudjahidines, le pays était divisé, tout comme pendant le régime taliban. Par conséquent, le centre ne surveillait ou n'assistait que certaines provinces. Des millions de personnes n'étaient pas rentrées, et la plupart de ces amputés étaient à l'extérieur du pays. Aujourd'hui, nos volontaires voient des inondations, des tremblements de terre, des avalanches, la guerre, les réfugiés, les blessés et les pauvres – nous avons tout ce que vous pourriez imaginer et nous devons tout pouvoir gérer.

### ***Quelles sont vos relations avec les autorités afghanes ?***

Pour être honnête, elles étaient quelque peu difficiles. Pour moi, il est très encourageant de rencontrer et d'écouter mes collègues et de constater qu'ils rencontrent les mêmes problèmes, même ceux des pays occidentaux. La Société nationale joue un rôle particulier dans leur pays, et la signification des mots « auxiliaire » et « indépendant » est parfois mal comprise, même dans des pays qui connaissent une vie et une situation normales depuis un certain temps. Ici, je n'ai pas eu de problèmes au niveau supérieur du gouvernement. Ce sont des personnes compétentes et certaines bénéficient d'une haute éducation ; elles comprennent ce qu'est le rôle d'auxiliaire. Mais à un niveau plus bas, dans les provinces, quand je travaille avec certains gouverneurs et chefs de district, je rencontre de gros problèmes : ils nous voient comme des membres du gouvernement et ont tendance à nous traiter comme tels.

L'année dernière, et en particulier au cours des derniers mois, nous avons beaucoup progressé dans ce domaine. Le président lui-même et le cabinet ont déclaré à la radio et confirmé par plusieurs décrets que la neutralité et l'indépendance de la Société nationale sont admises, et ordonné à toutes les provinces de respecter ce statut. Il nous est arrivé de rencontrer des problèmes semblables avec les équipes de reconstruction provinciales, qui comprennent des militaires et du personnel civil<sup>1</sup>. Contrairement à mes attentes, les soldats américains et européens des équipes, mis à part ceux de quelques pays d'Europe du Nord, ne comprenaient pas toujours notre rôle. Mais aujourd'hui, avec l'aide du CICR, ce point a également été résolu. De plus, nous disposons d'une nouvelle constitution qui expose clairement notre neutralité et notre indépendance, signée par le président et garantie par décret. Je pense que jamais auparavant dans l'histoire de l'Afghanistan, la neutralité de notre Société nationale n'avait été aussi importante qu'aujourd'hui.

### ***Alors que le conflit persiste dans de nombreuses régions du pays, le Croissant-Rouge afghan est-il accepté par tous les groupes intéressés quand il fournit une assistance ?***

À chaque fois que j'aborde le sujet, je crains que la situation ne change. Oui, nous avons conservé notre neutralité et à ce jour, elle est acceptée et reconnue,

1 Une équipe de reconstruction provinciale est une unité administrative internationale, composée d'une base opérationnelle restreinte à partir de laquelle un groupe de spécialistes civils et militaires s'efforce de conduire de petits projets de reconstruction ou d'assurer la sécurité d'autres composantes participant aux activités d'assistance et de reconstruction.

même par les mouvements antigouvernementaux. Je ne sais pas ce qui arrivera demain. Notre but est d'aider les personnes, mais si vous ne l'exprimez que par des paroles, cela ne change rien : ce ne sont que des slogans. Vous devez prouver votre neutralité et votre impartialité sur le terrain, et je pense que nous l'avons fait. Je me suis efforcée dans ma vie quotidienne et par mes actions de soutenir notre neutralité et d'éviter de participer à des controverses de nature politique, religieuse ou idéologique. Si je le fais en ma qualité de présidente du Croissant-Rouge afghan, il est normal que les autres en fassent autant.

Nous sommes actifs dans des régions qui sont totalement hors d'atteinte du gouvernement. Nos volontaires aident les blessés et évacuent les corps des deux camps. Je voudrais assurer à tout le monde que je ferai tout ce qui est en mon pouvoir pour préserver notre neutralité et notre impartialité. Jusqu'à présent, je n'ai eu aucun problème, mais encore une fois, je touche du bois et je me dis : « Dieu merci ! » Le respect de la neutralité est le principal défi du Croissant-Rouge, et nous nous abstenons totalement de nous engager dans la politique et les controverses associées. Il faut être très prudent à ce sujet. Si la neutralité d'une Société nationale est compromise, il est impossible de travailler.

***Comment affrontez-vous les problèmes de sécurité lors de vos opérations ? Vous sentez-vous suffisamment en sécurité pour sortir des zones urbaines, par exemple ?***

Dans la rue, on voit des ministres suivis et entourés de toutes ces voitures et de ces hommes armés. Comme vous le savez, je n'ai pas de gardes, ni de garde du corps, ni d'hommes armés autour de moi. Jusqu'à présent, je ne me suis jamais sentie mal à l'aise et j'espère que mes volontaires et mes équipes mobiles loin dans les provinces ont le même sentiment. La neutralité ne peut pas être entretenue uniquement par la Société nationale : les autres devraient également la respecter. Quand je m'engage à maintenir la neutralité totale de la Société nationale, j'attends de tous les autres, y compris des mouvements antigouvernementaux, qu'ils la respectent.

Mais pour vous dire la vérité, je n'y pense pas beaucoup. Si vous réfléchissez de façon logique, vous ne rentrez pas dans un pays comme l'Afghanistan. J'avais une vie confortable, je pouvais très bien gagner ma vie avant de rentrer. En toute logique, pourquoi suis-je revenue ? Mais je l'ai fait, je dois en assumer les conséquences. J'espère que tout se passera au mieux, je travaille du mieux que je peux, je fais de mon mieux. Le reste est entre les mains de Dieu.

***Les volontaires peuvent-ils se déplacer librement sur le terrain ou sont-ils aussi restreints dans leurs mouvements et dans l'impossibilité de conduire leurs programmes et leurs opérations ?***

Jusqu'à présent, Dieu merci, non seulement ils remplissent leurs tâches, mais ils le font très bien. En fait, certains de nos volontaires se trouvent dans la région d'Helmand, où le gouvernement et les mouvements non gouvernementaux sont en guerre et ils n'y sont pas menacés. Même dans les zones où les médecins ne peuvent pas aller, nos équipes mobiles sont très actives. C'est au-delà de leur

tâche usuelle. Ce qui se passera demain est très difficile à prévoir dans des pays comme l'Afghanistan.

***La situation de sécurité reste très dangereuse en Afghanistan. Comment les femmes et les enfants sont-ils touchés par les violences en cours, et cette instabilité a-t-elle un impact sur le travail du Croissant-Rouge ?***

Bien que tout le monde soit touché par cette situation difficile, nous continuons à bien travailler dans cet environnement social, politique et économique dur et instable. Il est très important, pour moi et mes collègues, de préserver la neutralité de la Société nationale. Malheureusement, les femmes et les enfants sont les premières victimes des conséquences d'un conflit armé. Alors nous nous efforçons de prendre soin d'eux et de leur accorder un traitement spécial. Une des activités centrales de la Société nationale est la santé. Dans le cadre de notre programme de soins de santé, nous gérons des dispensaires qui comportent des installations pour les mères et les enfants. Ils proposent en outre les séances de planification familiale pour aider les femmes à espacer les naissances.

***Il existe ici un système massif de sécurité pour les expatriés, y compris le personnel humanitaire, ce qui complique l'établissement de liens avec la population afghane.***

Cet état de fait me rend très triste. Je suis mal à l'aise de voir que des personnes qui sont venues nous aider doivent vivre dans des casernes et dans les conditions actuelles. Je suis particulièrement triste de constater à quel point la vie des habitants des villes est devenue difficile. La plupart des routes sont fermées. C'est encore plus dur pour les Afghans, à cause de toutes ces casernes, des barrages routiers et des difficultés d'accès. D'un autre côté, un grand nombre de soldats de nombreux pays sont présents et chaque jour, un chef d'État, un premier ministre et des membres du parlement viennent les saluer. Nous recevons beaucoup de visiteurs, ce qui pourrait être positif pour nous, car ils pourraient voir ce qui se passe en Afghanistan, si seulement ils faisaient un effort, mais ce n'est pas le cas. Ils arrivent à l'aéroport, ils ferment la route, ils vont voir leurs soldats et ils reprennent l'avion. Comment pourraient-ils savoir ce qui se passe dans notre pays ? Comment pourraient-ils voir à quel point c'est horrible quand il pleut ? Comment pourraient-ils voir que dans la ville, nous avons encore des camps de réfugiés ?

***Les besoins sont immenses en Afghanistan. De nombreuses organisations humanitaires y sont présentes et même le personnel militaire distribue une assistance humanitaire. Vos opérations et votre sécurité sont-elles compromises si l'aide humanitaire est distribuée aujourd'hui par les forces militaires et demain par des ONG et par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ? N'est-ce pas un peu...***

Confus ? Oui. C'était en particulier le cas il y a, disons, six mois. C'est pourquoi nous avons bien précisé que notre logo et notre emblème doivent être clairement visibles. Nos volontaires doivent porter leur uniforme. Parfois, ils ne prenaient pas

la peine de le mettre, mais maintenant, nous insistons pour qu'ils le portent. Et nous veillons à ce que les articles de nos entrepôts viennent de pays totalement neutres ou spécialement de pays islamiques, ce qui est nécessaire si nous voulons que notre assistance soit la bienvenue dans certaines régions. Ou alors, il faut que l'aide vienne spécifiquement de sources de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge. N'oubliez pas que la guerre en Afghanistan, malheureusement, se déroule depuis vingt-neuf ans, donc les gens connaissent les emblèmes. Nous devons être très prudents à ce sujet. Nous ne devrions pas autoriser d'autres personnes à utiliser l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge sur leurs voitures. Pour bénéficier d'une plus grande sécurité, nous avons demandé à recevoir des plaques d'immatriculation spéciales portant notre emblème, donc si tout va bien, dans quelques mois nous aurons nos propres plaques avec notre emblème. Je croyais que c'était mon idée, mais quand je suis allée au Liban, j'ai vu qu'ils le faisaient aussi. J'ai immédiatement pris des photos et je les ai amenées ici pour les montrer au ministère de l'Intérieur. Si nous utilisons des plaques d'immatriculation du gouvernement, comment pouvons-nous prétendre être neutres ? Si nous utilisons des plaques ordinaires, alors n'importe qui pourra mettre notre emblème sur sa voiture, ce qui créera aussi des problèmes. Par contre, il est impossible, ou du moins très difficile, de copier les plaques d'immatriculation spéciales, car elles sont enregistrées. Nous savons tous où elles sont, ce qui nous permet d'avoir un meilleur contrôle des déplacements de nos voitures et de notre personnel. Le gouvernement a donné son accord. Maintenant, la procédure logistique est en cours, et j'espère que nous recevrons bientôt les nouvelles plaques d'immatriculation. Elles rendront notre tâche beaucoup plus facile.

### ***Quelles sont les relations entre votre action humanitaire et les forces internationales ?***

Nous avons parfois des problèmes. Certaines armées conduisent leurs propres activités humanitaires, avec des unités comme les équipes de reconstruction provinciales. Elles réparent et construisent des routes, des ponts, des puits. Elles réhabilitent des dispensaires, des hôpitaux et des écoles, voire les construisent entièrement. Qu'elles fassent ce qu'elles peuvent. Mais parfois, elles s'engagent aussi dans des opérations militaires, ce qui provoque une confusion entre action humanitaire et action militaire. Grâce à nos volontaires, qui viennent de tous les villages, des provinces, des districts, nous pouvons atteindre des zones reculées et souvent, les militaires sont persuadés que nous devrions les aider à distribuer des vivres ou des médicaments, etc. Il leur est difficile de comprendre que nous ne pouvons pas. Nous devons conserver notre neutralité. J'étais un peu choquée, car je pensais que les équipes de reconstruction provinciales connaîtraient cette répartition des tâches, puisqu'elles viennent principalement de pays très développés. Puis je me suis rendu compte qu'elles n'avaient jamais connu la guerre, grâce au ciel. Elles ne savent pas à quel point le tact est nécessaire. Finalement, quand vous leur expliquez les problèmes, elles comprennent et respectent notre indépendance.

***Vous avez mentionné tout à l'heure que la neutralité du Croissant-Rouge afghan est actuellement reconnue par les diverses parties en Afghanistan.***

***Pensez-vous qu'aujourd'hui l'action humanitaire dans le pays est neutre et impartiale ?***

J'espère qu'elle l'est et j'espère que d'autres acteurs humanitaires préservent eux aussi la neutralité et l'impartialité de leurs actions. Quand il s'agit de travail caritatif ou humanitaire, je pense que ces principes sont essentiels, quiconque fasse ce travail. Mais quand c'est une Société nationale, c'est absolument vital. C'est ce qui nous rend différents des autres acteurs. Il existe des institutions beaucoup plus riches, mais ce qui nous rend plus importants et plus particuliers sont les idéaux et les raisons qui ont donné naissance au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Nous n'avons qu'une Société nationale par pays, fermement ancrée dans l'environnement culturel et religieux, mais toutes les Sociétés nationales du monde sont liées les unes aux autres au sein d'une fédération. Et quand une guerre ou un conflit armé éclate dans un pays, nous avons un autre partenaire, le CICR, qui intervient immédiatement pour nous aider. Cela fait de nous une famille totalement différente, et nous devons conserver et développer ces idéaux et cette force.

***Comment voyez-vous le rôle et les activités du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge aujourd'hui en Afghanistan ?***

La société et les autorités ont un grand respect pour nous, non seulement pour le travail du Croissant-Rouge afghan mais également pour le travail du Mouvement en général. C'est grâce à la façon dont nous voyons notre mandat, à notre responsabilité les uns vis-à-vis des autres, à la façon dont nous travaillons et coopérons ensemble. Nous avons des réunions bilatérales et tripartites. Nous rencontrons conjointement des personnes des autres provinces. Du fait de la situation, nous n'avons pas de programme. Aucun programme ne serait adapté à cette situation. Nous devrions être fiers de tout cela et continuer de faire du bon travail.

Je vais vous raconter une petite histoire. Dans la zone où je vivais avant de déménager, une voiture était garée devant ma maison, une voiture blanche avec un croissant et une croix, très semblables à l'emblème de la Fédération internationale. Je pensais que c'était une de leurs vieilles voitures. J'ai donc été frapper à la porte et j'ai demandé à l'homme qui m'a ouvert : « Pourquoi avez-vous cette voiture ? » Il a répondu que des voitures avec des croix et des croissants venaient, certaines avaient une croix rouge, certaines un croissant rouge, et qu'elles étaient tellement appréciées qu'il avait décidé de mettre cet emblème sur sa voiture. Il m'était très difficile de lui dire que, en fait, il n'était pas autorisé à le faire, malgré son affection. Les gens nous respectent beaucoup et je pense que ce n'est pas juste pour mon travail ou notre travail au sein du Croissant-Rouge afghan, mais vraiment pour le travail du Mouvement dans son ensemble.

***Aujourd'hui, l'aide humanitaire est fournie par diverses organisations internationales. Le voyez-vous comme un problème ou plutôt comme un enrichissement ?***

Cela dépend. Parfois, quand la situation est tellement mauvaise qu'il est impossible de la maîtriser, vous accueillez évidemment avec plaisir ceux qui viennent

jouer leur rôle et remplir leur fonction. Mais quand il s'agit du travail quotidien, oui, cela crée parfois des problèmes. Par exemple, nous disposons d'une Société nationale vieille et expérimentée qui est profondément enracinée dans tout l'Afghanistan, mais mis à part l'aide que nous recevons d'autres Sociétés nationales et de certains pays arabes, aussi par l'intermédiaire de leur Société nationale, nous ne bénéficions d'aucune aide extérieure. Je suis sûre que si un peu de l'argent qui entre dans ce pays pouvait parvenir à la Société nationale, nous pourrions, avec le nombre de volontaires que nous avons, aider les gens de façon beaucoup moins coûteuse. Et avec notre réseau, il nous aurait été beaucoup plus facile de le faire. Nous ne recevons presque pas de fonds de grands donateurs. Les lois et les règlements des divers pays prévoient qu'ils peuvent donner une certaine part au gouvernement et qu'une partie doit revenir à des organisations non gouvernementales, mais ils oublient complètement la Société nationale. Ainsi, ces donateurs oublient qu'une Société nationale pourrait recevoir une partie de cette aide, en particulier la partie humanitaire. Notre statut particulier – nous ne sommes pas vraiment une ONG et nous ne sommes pas vraiment gouvernementaux – nous aide à agir beaucoup plus facilement et ouvertement. Mais quand il s'agit d'attirer des fonds, il rend les choses beaucoup plus difficiles parce que le gouvernement et les donateurs ne nous considèrent pas comme une ONG. Quand je vois que la plupart de l'aide va aux ONG, avec les salaires incroyables qu'elles versent et leur train de vie luxueux, je pense que nous l'aurions distribuée de façon beaucoup plus efficace. Oui, parfois, cela provoque des problèmes, et peut-être une certaine jalousie.

***Quel est le rôle des ONG spécifiques, y compris les organisations religieuses, dans ce pays ?***

De nombreuses ONG travaillent en Afghanistan, certaines font du bon travail et d'autres pas. Je n'aime pas que des activités missionnaires soient menées sous couvert de travail humanitaire. Pour moi, ce n'est pas travailler au service de l'humanité ; c'est soudoyer et exploiter la situation. C'est ma nature : que la victime soit musulmane ou chrétienne n'a aucune importance. Si une organisation conduit des activités humanitaires au nom du christianisme ou de l'islam et distribue de l'aide en fonction des besoins des victimes sans aucune discrimination et sans chercher à vendre son idéologie, d'accord. Mais j'ai vu dans de nombreux cas, en particulier durant le régime taliban, des personnes parler et tenter de convertir des personnes au christianisme. Je pense qu'il serait très arrogant de la part d'une organisation de dire : « Maintenant, je vais faire de vous un être humain à part entière, jusqu'à présent vous n'étiez pas totalement humain. » C'est le genre d'arrogance que je ne supporte pas !

***Comment voyez-vous le rôle des Nations Unies et de ses organismes ?***

La plupart des activités qu'elles conduisent sont appréciées et bien faites. Mais le travail des Nations Unies a toujours été très coûteux. C'est leur façon de fonctionner. Mais je ne vois aucune autre possibilité pour les Nations Unies telles qu'elles sont.

***L'aide et l'assistance sont-elles ciblées et bien réfléchies ou la coordination devrait-elle être meilleure ? Existe-t-il des organes de coordination ici et ce travail de coordination est-il fait de façon efficace ?***

L'assistance humanitaire pourrait être mieux coordonnée, mais ce n'est pas si mal. Dans certains endroits, nous collaborons très bien, mais quand il s'agit de zones hors conflit, je préfère ne pas travailler en partenariat avec d'autres acteurs humanitaires, parce qu'aujourd'hui, il est bien plus important de conserver notre impartialité nous permettant d'apporter de l'aide que d'obtenir encore plus d'assistance. Dans le nord du pays, si d'autres organisations demandent notre aide, nous serons heureux de coopérer avec elles. Encore une fois, vu que nous comptons de très nombreux volontaires, nous devons apporter notre aide, sinon, il est très coûteux et parfois impossible pour ces organisations de fournir une assistance toutes seules.

Nous ne devons pas nous mettre des bâtons dans les roues, ni être en concurrence. Nous devrions plutôt nous compléter. La place d'une Société nationale est au milieu : d'un côté nous avons le gouvernement, de l'autre côté nous avons les ONG, et le gouvernement devrait comprendre cette position particulière et le rôle particulier que la Société nationale devrait jouer. Avec tout le respect dû à l'autre, en coopération et en étant complémentaires, nous pourrions apporter un futur meilleur et plus heureux pour l'Afghanistan.

***Au sujet du développement à long terme de l'Afghanistan, qu'est-ce qui est nécessaire pour faire avancer le pays ?***

En Afghanistan, nous avons différentes langues et différents groupes ethniques et religieux. Nous devons tous reconnaître ce fait – quelle que soit la langue que nous parlons, quel que soit le groupe ethnique ou religieux auquel nous appartenons – nous sommes tous afghans, nous avons le devoir de reconstruire ce pays et nous devrions immédiatement cesser toute compétition négative et animosité. Tout chef de ce pays a cette responsabilité. Ce ne sont pas les personnes ordinaires, analphabètes, qui ont engagé les guerres, c'est l'élite. Et maintenant c'est à elle qu'il incombe d'unir la population et de créer un futur pour l'Afghanistan, afin que nous puissions tous avoir les mêmes droits et les mêmes chances pour faire face à l'avenir. C'est en particulier le rôle des personnes qui ont eu le privilège de vivre à l'étranger, d'apprendre davantage, d'avoir une vie confortable, comme moi. Nous devons compenser ce privilège et être sincères envers ce pays. Par ailleurs, la corruption est un des plus grands problèmes de ce pays. Si nous ne nous en débarrassons pas, je ne pense pas que nous pourrions réussir.

***Votre pays pourrait-il devenir dépendant de l'aide humanitaire ?***

Il dépend déjà de l'aide humanitaire et un de mes griefs, pas au sein de la Société nationale mais dans le pays, est que des programmes visant à rendre les populations autonomes auraient dû être introduits. Maintenant, cinq ans ont passé et nous devrions avoir des usines, des cultures fruitières, des exportations de fleurs, etc. Je suis très déçue que nos donateurs étrangers n'y aient pas pensé.

Au sein de la Société nationale, nous conduisons des programmes visant à aider la population à devenir autonome. Par exemple, nous prévoyons d'établir une école de cuisine dans un bâtiment adjacent qui héberge actuellement des réfugiés. On manque terriblement de bons chefs de cuisine, de bons cuisiniers et de serveurs qualifiés. Avec tous ces hôtels en construction, je pense que ce serait un merveilleux endroit pour former ces personnes, ensuite ils pourraient travailler dans ces hôtels et rembourser les frais progressivement.

***Êtes-vous frustrée qu'un progrès économique, politique et social plus important n'ait pas été accompli ces cinq dernières années ?***

Oui et non. J'ai arrêté de m'en préoccuper. Les deux premières années, je m'inquiétais dès que je voyais un enfant hors de l'école, une personne sans travail, un mendiant dans la rue. Je me sentais mal, comme si c'était de ma faute. Je me sentais toujours coupable. Maintenant, bien sûr, cela m'attriste. Je ne me suis jamais permis d'être indifférente, mais je me suis résignée à faire ce que je peux en ma qualité de présidente du Croissant-Rouge pour aider les personnes vulnérables et lutter contre la corruption. Nous avons une Société nationale exceptionnellement compétente ici. Elle a potentiellement tout : une richesse en termes de ressources humaines et le respect, qu'elle avait avant la guerre et que nous devons rétablir. Je l'ai fait dans une certaine mesure, mais nous devons poursuivre nos efforts avec votre aide. Je pense que c'est une Société nationale potentiellement très importante dans ce qui sera sans doute un pays très pauvre pendant très longtemps, et que nous devrions tous nous engager à la soutenir. Donc nous devrions reconnaître l'importance de son rôle. J'ai besoin de l'aide de chacun dans toutes les composantes du Mouvement, que ce soit le CICR, la Fédération internationale ou les diverses Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. J'ai besoin de l'aide de quiconque pourra m'aider à reconstruire physiquement notre Société, à la reconstruire en renforçant les capacités de mes employés, en formant mes volontaires, en donnant de l'aide pour que nous puissions à notre tour aider les personnes les plus vulnérables en Afghanistan. Je pense que ce sera un merveilleux cadeau pour l'Afghanistan si nous pouvons reconstruire cette Société nationale.



# Les organisations non gouvernementales (ONG) : un acteur incontournable de l'aide humanitaire

**Philippe Ryfman\***

Philippe Ryfman est professeur et chercheur associé au Département de Science Politique de la Sorbonne et au CRPS (Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne), Université Paris I, Panthéon-Sorbonne. Egalement avocat et consultant. Ses travaux portent sur les ONG et les questions humanitaires.

## Résumé

*Si le paysage humanitaire évolue régulièrement, un élément original se détache au sein de ses acteurs : l'importance de la dimension privée, s'incarnant particulièrement dans les organisations non gouvernementales (ONG).*

*L'article passera en revue les principales questions qu'elles posent, après avoir identifié leur généalogie historique, précisé leur définition, et souligné leur notoriété élevée. Il fera observer qu'au-delà des spécificités, les pratiques opérationnelles sont plutôt partagées. Enfin il évoquera aussi leur rôle sur la scène internationale et leur positionnement face au projet onusien de réaménagement du dispositif humanitaire.*

*Confrontées à un cadre transnational et à une exigence de redevabilité accrue vis-à-vis des bénéficiaires comme des bailleurs, les ONG face à des temps incertains et des choix difficiles se doivent d'être encore plus humanitaires.*

.....

\* Cet article est écrit à titre personnel. cabinet.ryfman@free.fr  
Original français. La version anglaise de cet article a été publiée sous le titre « Non-governmental organizations: an indispensable player of humanitarian aid » *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, N° 865, mars 2007, pp. 21-45.

L'une des caractéristiques, souvent méconnue, de l'action humanitaire tient à sa fluidité et à son caractère régulièrement évolutif. En moyenne, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, chaque décennie est ainsi le théâtre de mutations profondes dans son environnement comme dans ses modalités de déploiement. L'aide humanitaire des premières années du XXI<sup>e</sup> siècle présente ainsi de notables différences avec celle menée durant la décennie précédente, laquelle était, elle-même, radicalement différente de l'Humanitaire des années 1980. Lorsqu'il arrive néanmoins que ce thème soit abordé, il l'est alors, classiquement, sous forme d'évocation des contextes politiques, économiques ou sociaux de l'aide, de modification des données géopolitiques, de formes atypiques de conflictualité, d'aggravation des conséquences humaines et matérielles des catastrophes naturelles dans les pays du Sud... Ou encore de la portée des normes anciennes ou nouvelles du droit international humanitaire (DIH).

Or, si ces mutations concernent ses divers acteurs, une vision rétrospective et transversale du paysage humanitaire depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle fait apparaître un élément original : l'importance de sa dimension privée. Autrement dit une assistance humanitaire délivrée par des acteurs qui ne sont ni étatiques, ni interétatiques. Or, ce facteur est, lui aussi, trop fréquemment mésestimé par des approches soit sommaires, soit trop clivées idéologiquement, soit ne parvenant pas à penser l'international en dehors de l'État ou des organisations créées par ces mêmes États<sup>1</sup>. Cette présence privée s'incarne dans des structures non lucratives et non marchandes. Qu'il s'agisse, bien sûr, des diverses composantes du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, du CICR aux Sociétés nationales en passant par la Fédération Internationale (FICR). Mais tout autant (sinon plus, aux yeux des opinions, du fait d'une médiatisation plus poussée), à travers l'associatif humanitaire : autrement dit ce que l'on appelle les organisations non gouvernementales (ONG). Non seulement cet acteur-ci ne régresse pas en importance dans le champ humanitaire contrairement à ce qu'une vision pseudo-déterministe laisserait penser, mais il semble que son influence irait en s'élargissant. En tout cas, les prédictions, annonçant régulièrement la disparition des ONG humanitaires, sont régulièrement et implacablement démenties, par les réalités opérationnelles de terrain. L'essayiste américain Rieff soutenait ainsi au début du XXI<sup>e</sup> siècle dans un livre qui suscita, lors de sa parution, une certaine émotion et beaucoup de débats dans les milieux humanitaires<sup>2</sup> que l'humanitaire indépendant et non gouvernemental toucherait à sa fin et que désormais l'aide se résumerait à deux uniques acteurs : les États et les agences intergouvernementales. Tout au plus l'auteur concéda-t-il une place résiduelle au CICR. Du *tsunami* de décembre 2004 en Asie au tremblement de terre du Pakistan en octobre 2005

1 Qualifiées improprement d'« internationales », alors qu'il faudrait, probablement, mieux les nommer « interétatiques » ou « intergouvernementales ».

2 David Rieff, *A Bed for the Night, Humanitarian in Crises*, New York, Simon & Schuster, 2002. V. par exemple la sévère critique qu'en fait Andras Vallin « Reflections on humanitarianism. David Rieff's *A Bed for the Night* », in *RICR* N° 851, septembre 2003.

ou du Darfour à Haïti en 2006, l'actualité a apporté un cinglant démenti à cette sombre prophétie. Non seulement aucun acteur n'a réellement pris le pas sur d'autres, mais les organisations humanitaires non gouvernementales sont plus que jamais présentes et actives, à la fois comme partie de l'ensemble complexe d'interactions susceptibles de déboucher sur une intervention humanitaire<sup>3</sup>, mais aussi comme acteur opérationnel à part entière, doté de son autonomie de décision et d'analyse, ou cherchant du moins à les préserver.

Il paraît donc pertinent de passer en revue quelques-unes des principales questions que pose (et se pose) l'acteur humanitaire ONG, alors que le III<sup>e</sup> millénaire est maintenant bien entamé. Après avoir toutefois, brièvement, rappelé la généalogie historique de ces organismes assez singuliers, précisé le relatif flou juridique qui les entoure, et souligné leur taux relativement élevé de notoriété. En notant que s'il existe des spécificités propres à chaque organisation, les méthodes opérationnelles sont assez proches, et les interrogations plutôt communes et partagées, qu'elles soient issues de pays du Nord, de nations émergentes ou progressivement du Sud. On poursuivra par des éléments d'analyse sur le rôle des ONG sur la scène internationale, avant de terminer sur une interrogation à l'égard de leur positionnement face aux projets de réaménagement du dispositif humanitaire, à l'initiative des Nations Unies.

## Généalogie, cadre juridique et notoriété

### Une historicité toujours spécifique

Si l'histoire moderne de l'humanitaire est déjà riche depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle et la fondation de la Croix-Rouge par Henry Dunant, le milieu non gouvernemental associatif dispose d'une historicité propre. Ce que nous qualifions de « communautés d'ONG »<sup>4</sup>, s'insère en effet, au Nord comme au Sud, dans une histoire particulière. Sa branche humanitaire n'y fait pas exception. Loin de là. Les positionnements, dimensions, place dans la société, rapports au politique et à l'Etat... sont fonction des conditions historiques de la naissance, puis du degré du passage à l'international de l'action humanitaire privée dans le pays concerné<sup>5</sup>. Il n'est guère difficile de le démontrer. Que l'on songe, simplement, à la création ces vingt-cinq dernières années, au fil des élargissements successifs de l'Union Européenne, d'associations humanitaires œuvrant à l'international dans des pays où ne préexistait aucune tradition endogène de cette nature, hormis la présence d'une Société Nationale de Croix-Rouge. De l'Espagne à la

3 J. Holzgrefe & Robert Keohane (eds.), *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Plus part. Thomas M. Franck « Interpretation and change in the law of humanitarian Intervention », Cambridge (UK), Cambridge University Press, 2003.

4 Pour signifier, essentiellement, que ce milieu s'est structuré et a acquis une forme d'identité collective. V. pour plus de développements, notre ouvrage: Philippe Ryfman, *Les ONG*, Paris, La Découverte, Repères, 2004.

5 *Op. cit.* note 5.

Pologne, en passant par la Finlande. Ou de l'apparition d'importantes ONG dans des pays émergents, comme le Brésil ou l'Inde. Ou d'ONG humanitaires, dites islamiques dans le monde arabo-musulman et dans des pays occidentaux comptant d'importantes communautés musulmanes, tels aujourd'hui la Grande-Bretagne, la France ou les Etats-Unis<sup>6</sup>.

Sans remonter à l'Antiquité ou au XVI<sup>e</sup> siècle, l'effervescence des Lumières au XVIII<sup>e</sup> siècle popularisera en Europe et en Amérique du Nord la référence à la notion d'« Humanité », portée par les Encyclopédistes. Elle verra aussi des philosophes, comme Voltaire, se faire le porte-parole enflammé de ceux que la carence des vieilles monarchies face aux catastrophes naturelles (et particulièrement le tremblement de terre de Lisbonne, en 1755) indignera. En Grande-Bretagne, le combat pour l'interdiction de la traite, puis l'abolition de l'esclavage à la charnière du siècle suivant s'appuiera sur des réseaux et des structures quasi non gouvernementales. Alors que pour d'autres puissances pratiquant l'« institution particulière » dans leur domaine colonial, à commencer par la France, il restera limité à un cercle intellectuel et politique étroit. Son abolition y sera pour l'essentiel une affaire de l'Etat et du politique, et les associations anti-esclavagistes n'y exerceront jamais une influence comparable à celles d'outre-Manche. De même, si la guerre de Crimée voit émerger une figure comme Florence Nightingale, c'est essentiellement dans l'aire géoculturelle anglo-saxonne que son influence sera durable. À partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la construction progressive du réseau des Caritas en même temps que la projection internationale de mouvements caritatifs issus de confessions protestantes, comme les Quakers, signera l'arrivée durable du confessionnel dans le champ humanitaire. Au fil des décennies du siècle suivant, il en surgira bien d'autres, tels Catholic Relief Services (CRS) aux Etats-Unis<sup>7</sup> dans les années 1940 ou Concern deux décennies plus tard, en Irlande. La période post-Première Guerre mondiale verra-elle émerger des initiatives appelées à de larges retentissements futurs, comme en 1919 celle qui donnera naissance, au Royaume-Uni (contre le maintien du blocus allié à l'encontre de l'Allemagne après l'armistice), à Save The Children. Tandis que le second conflit mondial entraînera, dans les démocraties anglo-saxonnes en guerre, la naissance d'ONG se destinant à aider les populations civiles des pays occupés ou fraîchement libérés, comme le feront, du côté britannique, Oxfam<sup>8</sup> et américain Care. Enfin, avant, comme après 1945, la propagande coloniale par sa mise en avant des figures emblématiques du médecin luttant contre les grandes épidémies et du missionnaire œuvrant dans les champs sanitaire et éducatif, contribuera paradoxalement dans des pays comme la France, la Belgique ou les Pays-Bas à la sensibilisation aux problématiques de ce que l'on n'appelait pas encore le Sud.

6 Abdel-Rahman Ghandour, *Jihad humanitaire. Enquête sur les ONG islamiques*, Paris, Flammarion, 2002. Jonathan Benthall, « L'humanitarisme islamique », *Cultures et Conflits* N° 60, Paris 2005, L'Harmattan.

7 Eileen Egan, *Catholic Relief Services, the Beginning Years*, New York, CRS, 1998

8 Maggie Black, *A cause for our times, Oxfam the First 50 years*, London, Oxford University Press, 1992.

Le terrain sera ainsi préparé pour que le thème de l'aide au développement structure, à partir des années cinquante/soixante du XX<sup>e</sup> siècle l'irruption d'une riche mouvance d'ONG, dont une partie des fondateurs se sera, auparavant, précisément engagée dans les luttes de décolonisation. Ainsi naissent en France le Comité Catholique Contre la Faim et pour le Développement (CCFD) ou Frères des Hommes (FDH), aux Pays-Bas Novib, en Allemagne German Agro Action, en Suède Diakonia... Tandis qu'Oxfam opère à l'époque, en Grande-Bretagne, un basculement spectaculaire de son axe central d'activités de l'assistance humanitaire vers l'aide au développement.

Mais durant les années 1970 et 1980, de nouveaux bouleversements surviennent qui vont voir des associations être créées en Occident par des individus marqués par les idées de la période dite de « soixante-huit ». Elles vont appuyer leur développement, pour partie, sur les mêmes couches issues notamment du baby boom et profitant largement de la croissance économique. Progressivement (en cette période de Guerre froide où les autres acteurs ont moins de latitude), elles investiront les terrains des nouvelles crises générées par des conflits armés (surtout non internationaux) qui ensanglantent certains pays nouvellement indépendants d'Afrique, du Proche et Moyen-Orient ou d'Asie. Parallèlement de meurtrières catastrophes naturelles, surtout au Sud, suscitent dans les opinions publiques une émotion et une attention qui ne leur avaient guère été accordées jusqu'alors. En même temps, ces nouvelles ONG vont occuper durablement l'espace public et médiatique, notamment celui de la télévision devenue un média planétaire. Plus ou moins en rupture avec leurs devancières, certaines s'identifieront un temps par le recours au terme générique de « sans frontiérisme ». Ce néologisme, formé à partir du sigle de Médecins Sans Frontières (MSF) née en France en 1971, connaîtra quelques années durant un vif succès. Mais il est aujourd'hui quasi abandonné. D'autres organisations adapteront ou dupliqueront en tout cas, ce modèle originel, comme Médecins du Monde (MDM), ou Handicap International (HI). Durant les deux décennies suivantes, une troisième génération d'ONG investira la défense de nouvelles catégories de populations-cibles, en insistant sur le couple professionnalisme/professionnalisation, telles Action Contre la Faim (ACF) en France, Merlin en Grande-Bretagne, Goal en Irlande.

De leur côté, Oxfam, Care et quelques autres (tout en poursuivant leurs programmes dans le domaine du développement), se repositionnent significativement sur le champ humanitaire. De plus en plus nombreuses seront en tout cas les organisations, du Nord comme du Sud, qui vont progressivement s'auto-attribuer, emblématiquement, le qualificatif d'« humanitaire », même si pour certaines, leurs domaines d'activité s'en trouvent fort éloignés.

### Un objet juridique mal délimité quant à sa nature...

C'est la Charte des Nations-Unies, dans ses dispositions consacrées au Conseil économique et social de l'organisation mondiale, qui fera mention pour la première fois, à son article 71, du terme ONG. Celui-ci prévoyait en effet que

*« le Conseil économique et social peut prendre toutes les dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du membre intéressé de l'Organisation ».*

Pour autant, cela ne fait aucunement des ONG des organisations relevant du droit international. Elles demeurent des entités juridiques d'essence privée, issues et régies, pour l'essentiel, par les droits nationaux des pays où elles sont implantées. Peu nombreuses même sont les législations nationales à leur accorder encore aujourd'hui une reconnaissance spécifique, à l'intérieur du vaste ensemble associatif<sup>9</sup>. Le droit international n'a d'ailleurs guère progressé depuis 1945 pour tenter de déterminer quelles seraient précisément les entités reconnues comme telles. Certes, dans une résolution 1996/31 du 25 juillet 1996, le Conseil économique et social, toujours, se résolut à préciser qu'une ONG serait

*« une organisation qui n'a pas été constituée par une entité publique ou par voie d'un accord intergouvernemental, même si elle accepte des membres désignés par les autorités publiques, à condition que ceux-ci ne nuisent pas à sa liberté d'expression. Ses moyens financiers doivent provenir essentiellement des cotisations de ses affiliés. Toute contribution financière reçue directement ou indirectement d'un gouvernement doit être déclarée à l'ONU. »*

Mais cette approche demeure essentiellement institutionnelle. Elle ne dit rien, par exemple, quant au phénomène de transnationalisation qui affecte significativement (nous le verrons) le milieu concerné, et elle affiche des vœux pieux quant aux ressources. Aucune grande ONG contemporaine n'est ainsi financée majoritairement par ses adhérents : même pour celles où les fonds privés prédominent, ceux-ci proviennent surtout de collectes auprès du public ou de donations de fondations et d'entreprises.

Une Organisation internationale régionale, le Conseil de l'Europe, s'est essayée à élaborer une « Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales », dite « Convention 124 », adoptée le 27 avril 1986. Son article 1<sup>er</sup> désigne comme « ONG », les

*« associations, fondations ou autres institutions privées qui remplissent les conditions suivantes : avoir un but non lucratif d'utilité internationale ; avoir été créées par un acte relevant du droit interne d'une Partie ; exercer une activité effective dans au moins deux États, et avoir leur siège statutaire sur le territoire d'une Partie et leur siège réel sur le territoire de cette Partie ou d'une autre Partie ».*

Néanmoins, le faible niveau des ratifications de ce texte déjà ancien, témoigne des difficultés de sa mise en œuvre : son existence demeure relativement confidentielle, il n'est toujours pas entré en application vingt ans après sa

9 Michel Doucin (dir.), Guide de la liberté associative dans le monde, Les législations des sociétés civiles, de 138 pays, Paris, La documentation Française, 2000.

signature, et, de toute façon, sa portée ne serait que régionale. Quant à l'Union Européenne, elle n'est jamais parvenue (en dépit d'années d'efforts) à simplement proposer à ses Etats membres l'adoption d'une Directive organisant un statut d'« association européenne ». En 2005, la Commission Européenne a, au moins pour le proche avenir, d'ailleurs décidé d'y renoncer.

S'attacher à mieux cerner ce que recouvre la dénomination d'« ONG » n'est, par conséquent, pas chose aisée. Les définitions sont nombreuses, mais peinent à rendre compte de l'extrême fluidité et de la grande variété du milieu non-gouvernemental. Parmi bien d'autres approches, un auteur comme Stoddard a suggéré de distinguer pour les organisations agissant (entre autres) dans le domaine humanitaire entre ONG à base confessionnelle, ONG « dunantistes » et ONG « wilsoniennes »<sup>10</sup>. Cependant, cette thèse n'est pas non plus très convaincante. Les ONG, quelle que soit leur tradition d'origine, tendent à manifester sur le terrain des comportements similaires et à partager des options et approches communes. Les pratiques opérationnelles en termes d'aide alimentaire, par exemple, ne sont guère différentes entre Care, World Vision, Oxfam, Action Contre la Faim ou le Secours Islamique.

À partir des quatre domaines principaux de l'action des ONG dans le monde d'aujourd'hui (développement, droits humains, environnement, et bien sûr humanitaire), nous avons proposé, pour notre part (en croisant divers apports disciplinaires), une méthodologie s'attachant à déterminer un faisceau de caractéristiques minimales communes; cinq principales seraient à retenir:

- la notion d'association dans sa dimension de regroupement d'individus libres et considérés comme dotés de droits aux organisations pouvant être appelées « ONG » pour assurer la réalisation d'un dessein commun au bénéfice d'autrui, et non des membres seuls ;
- la forme juridique particulière qu'elle symbolise, au gré des droits nationaux ;
- le rapport aux puissances publiques comme privées, tant au niveau national (avec l'État et ses institutions, particulièrement) qu'international ;
- la référence à des valeurs, impliquant en même temps qu'un engagement librement consenti, la volonté affichée d'inscrire l'action associative dans une dimension citoyenne et articulée, à des degrés divers, avec les « sociétés civiles »<sup>11</sup>, dont elles forment un des segments essentiels.
- le caractère transnational de l'action menée quelles qu'en soient les modalités<sup>12</sup>.

## Des opinions publiques favorables

Le sentiment de familiarité avec le mot « ONG » que beaucoup d'habitants de la planète éprouvent aujourd'hui est corroboré par diverses enquêtes d'opinion

10 Abby Stoddard, « Humanitarian NGOs: Challenges and trends », in Joanna Macrae & Adele Harmer (dir.), *HPG Report* N° 14, London, Overseas Development Institute, 2003.

11 En dépit des réserves que suscite l'emploi de ce terme, flou conceptuellement. V. par exemple Sunil Khilnani, « La société civile : une résurgence », Paris, Critique Internationale N° 10, 2001.

12 Pour une analyse plus détaillée, v. notre ouvrage, *Les ONG, op. cit.*

menées tant auprès de citoyens de pays développés, émergents et en développement, qu'auprès de populations, en situation de précarité ou victimes de conflits ou de catastrophes naturelles. Elles convergent systématiquement, ces dernières années, vers un degré élevé de référence « aux ONG ». Non seulement le signifiant est donc connu, mais il s'accompagne d'un taux de confiance tendanciellement à la hausse.

Fin 2002, un sondage avait ainsi été conduit (à l'initiative du World Economic Forum de Davos) auprès de 36 000 personnes dans quarante-sept pays sur six continents, allant, en Europe, de l'Autriche à la Grande-Bretagne en passant par l'Allemagne, la Suisse, la Pologne et la Russie et, hors du Vieux Continent, de la Turquie, Israël, les Etats-Unis, le Canada, au Japon, au Cameroun ou à l'Afrique du Sud. À la question « Quelle confiance accordez-vous aux institutions pour agir aux mieux des intérêts de la société ? » les réponses placent en tête (cumul « beaucoup » et « moyennement », avec réponses multiples) les forces armées, immédiatement suivies par les ONG. La « queue de peloton » était occupée par les Parlements<sup>13</sup>.

Une enquête plus récente menée entre octobre 2005 et janvier 2006 pour l'une des chaînes de la BBC a confirmé ces données. Basée sur un échantillon de 37 572 personnes (non seulement en Grande-Bretagne, mais dans trente-deux autres pays) elle portait sur les acteurs de la scène internationale dont l'influence serait la plus positive sur le sort économique du monde. Les ONG y arrivent largement en tête avec un score de plus de 60 %. Plus de huit Français sur dix estimerait qu'elles jouent un rôle positif dans l'économie du monde, le pourcentage étant de 70 % au Royaume-Uni et de 64 % aux Etats-Unis. Autre exemple enfin, un sondage réalisé en France en décembre 2005<sup>14</sup> pour mesurer l'état de l'opinion un an après le *tsunami* du 26 décembre 2004 en Asie voyait les ONG arriver en tête (avec 43 %) parmi les acteurs en qui le public a le plus confiance pour agir utilement dans les situations de catastrophe. Les institutions internationales sont loin derrière avec 18,6 %, tandis que les gouvernements et les entreprises occupent la queue du peloton (avec respectivement 5,61 % et 3,81 %).

En dépit de cette puissante notoriété, les organisations non gouvernementales dans le domaine humanitaire sont confrontées à d'importants défis touchant à leurs capacités, leur fonctionnement et leur identité même.

## Un acteur questionné

L'une des raisons majeures tient à ce qu'elles sont devenues (au moins s'agissant des grandes et moyennes) des entités complexes, loin de l'image d'Epinal de la petite organisation composée de quelques amis et menant des micro-projets, sans vraie compétence, ni suivi. Dès lors, comme d'autres structures confrontées à ce type de situation, elles connaissent des crises cycliques remodelant régulièrement leur identité. Si certains, adoptant la commode posture du procureur

13 WEF « Trust will be the Challenge of 2003 », Geneva, Press Release, 11/08/02.

14 Par l'Institut LH2 pour la Fondation de France et l'hebdomadaire La Vie.

impitoyable<sup>15</sup>, considèrent que celle-ci est en voie d'épuisement, voire de liquidation, des observateurs moins radicaux sont plus nuancés<sup>16</sup>. Pour autant plusieurs interrogations essentielles sont, légitimement, à l'ordre du jour, et sont communes aux organisations concernées, en dépit de leurs différenciations réelles. Même s'il faut toujours se garder d'évoquer « les ONG », et plutôt parler « des ONG » la similarité des préoccupations est frappante.

### Des moyens financiers à conforter

L'accès aux financements privés comme publics s'opère d'abord ainsi, de façon générale, pour les associations humanitaires au sein d'un univers désormais hyperconcurrentiel. Au regard de la situation macro-économique générale comme de l'environnement juridique et fiscal, le niveau annuel moyen des donations privées apparaît en Europe et en Amérique du Nord comme relativement stable depuis une dizaine d'années. Même si sur le moyen terme, il s'inscrit plutôt dans une perspective de progression, celle-ci est plutôt plus lente que durant les années 1980 ou 1990<sup>17</sup>, hormis, bien sur, des circonstances exceptionnelles, comme le *tsunami* de 2004. Mais ces situations sont finalement atypiques et n'influent (dans la durée) que faiblement sur la tendance générale. L'élan du *tsunami* ne semble ainsi avoir contribué que marginalement à élargir la base donatrice. Beaucoup d'ONG (notamment celles de taille moyenne) peinent à acquérir et fidéliser de nouveaux donateurs au-delà de la compensation des causes classiques (changement d'adresse, désintérêt pour les causes humanitaires, perte d'emploi ou diminution de ressources, décès...) des sorties de fichiers. Même si les années 2005 (hors contributions *tsunami*) et 2006 ont été plutôt fastes, en termes de recueil de fonds privés, pour certaines ONG.

S'agissant des ressources publiques, la question fait l'objet d'inépuisables controverses finalement assez stériles. D'autant que la situation est contrastée suivant le pays d'origine des principales ONG humanitaires. Ainsi, en France, leur financement n'est pas majoritairement dépendant de l'État. Une enquête statistique (régulièrement menée depuis 1991), fait ressortir, en pourcentage du total de leurs ressources publiques, pour 2003, une quote-part d'origine étatique de seulement 21 % en termes de financements directs, 7 % à titre de prestations de services, et 4 % pour les contributions des collectivités territoriales. Au contraire, l'impact des fonds publics d'origine internationale ne cesse lui de progresser puisqu'ils sont passés, de 1991 à 2003, de 56 % du total à 68 %. Le ratio d'ensemble public/privé s'établissait donc à 36/63 %<sup>18</sup>.

15 David Rieff, *op. cit.*

16 V. par exemple, récemment, Christian Troubé, *L'humanitaire en turbulences, les ONG face aux défis de la solidarité internationale*, Paris, Editions Autrement, 2006.

17 Bien entendu, il s'agit là d'une tendance générale qui n'exclut nullement les exceptions. Ainsi Médecins Sans Frontières-France connaît depuis 2003 un taux élevé de progression annuelle ; en 2004 ses ressources ont progressé de 21 % par rapport à l'année antérieure, et en 2005 de 26 %.

18 Commission Coopération Développement (CCD), *Argent et organisations de solidarité internationale, 2002/2003*, Paris, CCD, 2005. Ces données englobent (sans faire de distinction) financements du développement et de l'humanitaire.

Suivant des calculs plus anciens (mais demeurés stables dans la durée), aux Pays-Bas, au contraire, la part de financements publics prédomine par rapport aux ressources privées (47 % contre 22 %), de même qu'au Danemark (65 % contre 10 %), en Belgique (53 % contre 48 %), en Norvège (46 % contre 25 %) <sup>19</sup>. Même si l'absence de statistiques d'ensemble rend le calcul plus incertain, la situation semble être la même aux Etats-Unis, voire plus marquée. En 2000, c'est 30 % de l'APD américaine qui transitait, selon Lancaster, par les ONG de développement et humanitaires <sup>20</sup>. Bien entendu la situation est contrastée suivant les ONG. Là où MSF-France affiche (en 2005) un taux de 94 % de fonds privés, Care-USA reçoit des financements publics (majoritairement du gouvernement américain) à hauteur d'environ 70 % de ses ressources.

Dans un tel contexte, c'est la quête délicate de la stabilisation de leurs ressources qui constitue ensuite pour les ONG humanitaires, plus probablement, l'une des clés de l'avenir et du maintien d'un degré acceptable d'indépendance, à travers la voie d'une diversification et d'une pluriannualité de leurs financements. Des efforts sont accomplis à ce propos dans plusieurs directions. Par exemple, pour les fonds privés, diverses ONG d'Europe continentale ont acclimaté depuis 2004 des techniques innovatrices de collecte (du type « *street marketing* »), déjà utilisées au Royaume-Uni depuis plusieurs années. Il s'agit, en jouant sur des effets de proximité ou générationnels de convaincre des passants dans la rue de souscrire à un prélèvement automatique bancaire. Le recours aux nouvelles technologies pour solliciter des fonds (dons en ligne, par SMS...) s'affirme pareillement au sein des générations plus jeunes et baignées par l'ordinateur et le téléphone portable. Enfin, l'environnement juridique et fiscal peut produire des effets bénéfiques tant en volume des dons qu'en augmentation significative des contributions d'entreprises. Les cas de la Grande-Bretagne ou des Etats-Unis sont bien connus de ce point de vue, mais il en va aussi maintenant ainsi dans d'autres pays. Comme la France par exemple où une réforme législative, introduite en 2003, et initialement conçue pour favoriser le mécénat culturel, a largement profité aux organisations humanitaires <sup>21</sup>.

En même temps (et encore plus après le *tsunami* de 2004), la question de la réaffectation ou non de fonds excédentaires collectés pour une cause à d'autres terrains moins bien pourvus se pose de façon novatrice. De même que se trouvent largement remises en cause les frontières entre les notions d'urgence, de post-urgence, de réhabilitation et de développement. L'idée d'« humanitaire durable » avancée par certains est encore trop neuve pour déterminer si elle constituera une réponse fondée à ces interrogations <sup>22</sup>. Sans négliger que

19 Adèle Woods, *Les ONG européennes actives dans le domaine du développement. Etat des lieux*, Paris, OCDE, coll. « Etudes du Centre de Développement », 2000. Id. pour l'absence de distinction.

20 Carol Lancaster, *Transforming foreign Aid: United States Assistance in the 21st century*, Washington DC, Institute for International Economics, 2000. Ibid. pour l'absence de distinction.

21 Law on Sponsorship, Associations and Foundations (N° 2003-709 du 1<sup>er</sup> août 2003), publié dans le *Journal Officiel* N° 177 du 2 août 2003.

22 Jean-François Mattei, *L'urgence humanitaire, et après ? Pour une action humanitaire durable*, Paris, Hachette, 2005. L'auteur est président de la Croix-Rouge française.

le modèle économique de financement privé de ces ONG humanitaires, bâti, avant tout, sur une addition de versements d'un niveau modeste mais provenant d'un grand nombre de donateurs individuels pourrait être prochainement battu en brèche, par l'arrivée d'une nouvelle catégorie de grands bailleurs, mais privés cette fois. Il s'agit des nouvelles fondations philanthropiques, sur le modèle de la Fondation Gates-Buffet aux Etats-Unis. Pour l'instant sur le plan international, elles concentrent leurs financements sur des thématiques de développement. Mais rien n'interdit de penser qu'elles pourraient, un jour prochain, étendre leur action à l'humanitaire, et que le monde des fondations, encore largement dominé aujourd'hui par les Américains, va probablement aussi demain s'élargir à de nouvelles structures, cette fois, chinoises, indiennes, russes, malaisiennes...

S'agissant des financements publics internationaux, le modèle du contributeur quasi unique qui conduisit à la disparition d'ONG européennes comme Equilibre ou Medicus Mundi (dans les années 1980, constitue désormais une exception. Si l'Union Européenne demeure, avec essentiellement Echo (v. *infra*), le bailleur principal, les moyennes et grandes ONG sont devenues expertes dans l'art de solliciter directement aussi bien des financements des diverses agences des Nations Unies et d'autres organisations internationales, que des subsides auprès de divers gouvernements étrangers. Ainsi, le Department For International Development (DFID) britannique, l'Agence japonaise de Coopération (JICA), l'USAID, la Coopération norvégienne l'Australian Aid..., sont des bailleurs attirés de programmes d'ONG européennes, nord-américaine, islamiques...

## Des ressources humaines à mieux gérer

Du côté des personnels des organisations humanitaires privées, la professionnalisation, longtemps tenue en suspicion, est maintenant un fait désormais acquis. Certes, quelques-uns manifestent encore la crainte de création d'une couche salariée « vivant » de l'ONG, en tirant ses subsides et qui risquerait de prendre le pouvoir en remplacement des militants et des associatifs bénévoles<sup>23</sup>. Mais elle est surtout marquée en France et en Europe du Sud, et parfaitement résiduelle en Europe du Nord et dans l'aire culturelle anglo-saxonne. Ce sont plutôt des questions normatives qui figurent aujourd'hui à l'agenda : amélioration du niveau des rémunérations ; gestion des parcours professionnels, voire des carrières ; généralisation du salariat pour les personnels expatriés comme nationaux. Ce dernier est de règle aujourd'hui dans les ONG britanniques, d'Europe du Nord ou nord-américaines. S'il fait encore l'objet de discussions parmi certaines ONG d'Europe continentale ou de pays émergents, il s'impose de plus en plus.

Un net décalage se manifeste aussi entre le nombre de postes à pourvoir et le vivier potentiel de travailleurs humanitaires qualifiés. Le recrutement de

23 Rony Brauman & Sylvie Brunel, « Les ONG et l'Afrique », *Questions internationales* N° 5, Paris, 2004, La documentation française.

personnels, surtout pour des fonctions techniques et spécialisées, se heurte désormais pour les ONG humanitaires à de substantielles difficultés, au regard des exigences de compétence, d'expérience et de culture de l'engagement solidaire qui sont celles des recruteurs. Or, le déficit en ressources humaines sur le terrain, et à un degré moindre, dans les sièges rend particulièrement délicate la gestion d'opérations qui tendanciellement deviennent de plus en plus lourdes et complexes, alors qu'elles sont pourtant assurées de leurs financements, sur fonds propres ou publics. Le nombre d'expatriés déployés au Darfour dans l'ouest soudanais durant l'année 2006 (par exemple une centaine pour Médecins Sans Frontières, un peu moins d'une cinquantaine pour Action Contre la Faim) avec plusieurs milliers d'employés nationaux ne doit pas faire, de ce point de vue, illusion. Ces ONG ont éprouvé de permanentes difficultés de recrutement de personnels expérimentés et compétents, particulièrement pour des fonctions de pure gestion, de management ou d'encadrement d'équipe.

Un élément de réponse pourrait être trouvé dans la construction de parcours qu'il faudra de moins en moins hésiter à qualifier de « professionnels ». Même si certains analystes du milieu continuent encore d'estimer que « *pour les membres des ONG [...] le travail humanitaire n'est pas une étape dans un parcours professionnel. Il marque un moment dans un engagement volontaire* »<sup>24</sup>. Comment convaincre (au-delà des premières missions) en effet des spécialistes, aussi bien que des plus généralistes (et encore plus s'ils ont fondé une famille) de traduire dans la durée leur engagement pour la cause humanitaire, si ce n'est en leur offrant une sécurité financière en rapport avec le contexte du travail humanitaire, ses risques propres et les responsabilités assumées, ainsi que des perspectives d'évolution salariale, de progression dans l'échelle des tâches et fonctions ou encore de formation professionnelle<sup>25</sup> ? Si des améliorations sont à noter (par exemple sur le terrain s'agissant de postes de coordinateurs, chefs de mission, administrateurs), certaines compétences techniques spécifiques continuent d'être difficilement retenues par le milieu ONG. Même sans se placer à l'aune des secteurs marchand et public, l'attrait de niveaux de rémunération plus élevés et de meilleures conditions de vie (dans des pays d'intervention souvent marqués par une extrême précarité), joue en défaveur de l'humanitaire non gouvernemental, surtout européen. D'autant que d'autres acteurs humanitaires (les agences des Nations Unies, le CICR, mais aussi certaines ONG transnationales, à commencer par celles d'origine américaine) recherchent eux aussi du personnel qualifié. Il est compréhensible dès lors qu'ils essayent d'en recruter au moyen d'offres financières plus alléchantes que ce que peuvent proposer certaines ONG. Celles-ci s'en plaignent souvent. Mais même si certaines pratiques sont parfois localement contestables, la concurrence entre acteurs s'exerce à plein dans ce domaine également. C'est pour les ONG une donnée du contexte humanitaire contemporain.

24 Pascal Dauvin & Johanna Simeant, *Le Travail humanitaire. Les acteurs des ONG, du siège au terrain*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

25 Jean-Christophe Rufin, « Pour l'humanitaire. Dépasser le sentiment d'échec », *Le Débat*, N° 105, Paris, 1999.

## Une gouvernance à considérer

La « gouvernance associative » est devenue un autre enjeu majeur partagé : comme d'autres acteurs de l'aide avant elles, les ONG humanitaires se trouvent dorénavant interpellées sur leur mode de fonctionnement, leur gestion, le niveau de leurs frais de structures, leurs coûts salariaux... voire même pour celles constituées sous forme d'associations de citoyens, leur éventuel déficit démocratique. Il n'existe aucune raison sérieuse, ne serait-ce que sur le plan de l'éthique, pour qu'il en aille d'ailleurs autrement. Le souci premier ne doit-il pas être en effet pour une ONG d'optimiser la réalisation de sa mission sociale, autrement dit son mandat ? À quoi servirait-il qu'une association dispose de financements, de ressources humaines et de moyens matériels conséquents, si elle s'avère incapable de mener à bien des programmes pertinents, répondant à de réels besoins et, si nécessaire, inscrits dans la durée ? La multiplication des contrôles et des audits des bailleurs publics ou privés, les interpellations des media et les interrogations du public portent témoignage des exigences accrues de redevabilité pesant dorénavant sur les associations humanitaires. La nécessité pour leurs responsables de disposer d'outils efficaces de pilotage joue aussi. En outre, la gouvernance influence les politiques de l'ONG : des choix erronés peuvent conduire à une absence sur le terrain, alors que, faits plus judicieusement, ils lui auraient permis de répondre à des urgences prioritaires. De même, une gouvernance inadaptée aux réalités et aux attentes des adhérents, salariés, volontaires, donateurs et sympathisants provoque souvent des « crises de gouvernance » préjudiciables aux capacités opérationnelles, voire à l'existence même de la structure en cause. Oxfam, Action Contre la Faim, Médecins du Monde, d'autres, en ont connu à des degrés variés.

Dès lors, la mise en place de pratiques pertinentes et fonctionnelles devient ici également un facteur déterminant. Le modèle principal de gouvernance aujourd'hui en vigueur parmi les ONG s'attache, avant tout, aux « parties prenantes ». L'idée est d'y intégrer les bénéficiaires, tout comme les adhérents, les salariés et les bénévoles, mais aussi les donateurs privés, bailleurs de fonds publics, associations partenaires, fournisseurs... Dans cette patiente élaboration, le respect d'un principe de cohérence s'impose de plus en plus. Il passe par l'amélioration des procédures internes, le recours à des planifications stratégiques, la mise en place de processus de cartographie et de contrôle des risques et de démarches-qualité, visant tant à améliorer le contenu, la performance et la crédibilité des programmes, qu'à développer une culture de la qualité interne propre, ceci à tous les niveaux de l'ONG<sup>26</sup>. Action Contre la Faim-France a ainsi, depuis 2005, un « système de management par la qualité »<sup>27</sup>. Autre piste novatrice, celle consistant à considérer les administrateurs, non comme des superviseurs ultimes de l'associatif et de la structure permanente, mais en garants prioritairement des intérêts des parties prenantes, à commencer par les

26 Benoit Miribel, « Les ONG à l'épreuve de l'excellence », Paris, Prospective Stratégique N° 28, 2006.

27 Brochure « La Démarche Qualité », Paris, ACF-F.

bénéficiaires de l'action humanitaire de l'ONG. Avec alors comme finalité suprême pour les *Boards*, d'exercer des fonctions de contrôle et de suivi de bonne fin de la mission sociale.

Enfin, la question demeure ouverte de savoir si pour certifier leur gouvernance les ONG ne devraient pas être encouragées à se soumettre à des processus de notation, certification, classement, qu'ils soient le fait d'agences extérieures ou gérées par des pairs, ou établis par des bailleurs publics, voire des chercheurs ou des médias. De vives réserves se sont manifestées, car vouloir classer, labelliser, certifier ou noter les ONG humanitaires n'est en effet pas neutre. Deux objections principales sont avancées : le risque de nuire à leur capacité de réactivité et de stériliser leur inventivité que présenterait à une normativité vite contraignante, la crainte de favoriser encore plus les grandes structures par rapport à celles de taille plus modeste.

Reste que ces processus gagnent du terrain. Diverses initiatives sont à scruter attentivement. Ainsi, cinq organisations américaines de parrainage d'enfants (Children International, Christian Children's Fund, Plan USA, Save The Children et World Vision) ont décidé en 2004 de faire évaluer par deux agences indépendantes, l'une et l'autre membres du pool d'auditeurs dénommé *Social Accountability International* (SAI), leurs programmes, à la fois sur le terrain et au niveau de leurs sièges. À l'issue de ce processus, elles se sont vu délivrer en juillet 2005, une certification dite « multi-parties prenantes ». Même si celui-ci (donnant lieu à l'apposition d'un sceau spécifique sur les matériels et documents de ces ONG), n'est pas directement « humanitaire » (au vu du contenu des programmes concernés), ce type de mécanisme pourrait vite s'ériger en nouvelle norme. Du côté de la Commission Européenne, Echo met progressivement en place depuis 2006 un quasi-système de classement des ONG signataires avec lui d'une convention de partenariat. À moyen terme donc pour les associations humanitaires le débat a de grandes chances de se focaliser plutôt que sur le principe de la notation ou de la certification, sur les critères à retenir et l'habilitation de l'organisme chargé de son attribution...

Transversalement enfin, cette question de la gouvernance propre et autonome d'un nombre croissant d'ONG devrait être mieux prise en compte par les autres acteurs humanitaires. Elle leur permettrait de mieux comprendre particulièrement certains mécanismes, comme ceux de la prise d'une décision de maintien ou de retrait lorsqu'une organisation est confrontée à des conditions de sécurité et de travail très dégradées.

## Une légitimité à promouvoir

Une certaine forme de survalorisation (probablement excessive) dont jouissent les ONG dans le monde contemporain a produit aujourd'hui son revers : leur légitimité se trouve désormais beaucoup plus largement questionnée. Hommes politiques, journalistes et chercheurs sont nombreux à les quereller à ce sujet. Principalement d'une part parce que leur existence ne résulterait ni d'un accord international, ni n'entrerait dans un cadre juridique déterminé par le droit

international. D'autre part, parce qu'elles ne seraient détentrices d'aucune légitimité politique, laquelle appartiendrait au seul pouvoir politique, qu'il procède ou non du suffrage universel. De fait, le processus de légitimation d'une ONG découle quasiment à l'origine toujours d'une « autolégitimation » que s'accorde chaque association (et d'abord ses fondateurs) à elle-même. En outre, elle court un risque permanent d'émiettement car les mandats tendent à se dilater et leur identification à devenir floue. Au-delà, le retour en force des Etats sur la scène internationale que certains discernent<sup>28</sup>, accentue cette tendance.

Il faut donc revisiter cette question de la légitimité car, précisément, la place comme le poids de l'acteur ONG dans l'humanitaire contemporain n'autorisent plus à l'éluider. À condition d'accepter le débat et d'admettre comme prémisses que le fait qu'une ONG ne tire pas sa légitimité d'un processus politique ne signifie pas qu'elle en serait pour autant dépourvue. La démarche consiste alors à se demander en quoi, et suivant quels mécanismes, une ONG est ou serait légitime ou illégitime ? Pour ce faire, divers référentiels peuvent être utilisés afin de vérifier comment s'opère le transfert de l'auto-légitimation à la légitimation, puis à la légitimité, avant que cette dernière n'en vienne à se pérenniser. Plus particulièrement donc pour une ONG humanitaire ayant une activité opérationnelle sur le terrain, c'est la qualité, l'efficacité et la réussite de ses missions ainsi que de ses programmes d'aide aux bénéficiaires qui vont asseoir progressivement sa légitimité. L'évaluation, ainsi que les audits et contrôles internes comme externes, l'appréciation de la satisfaction des destinataires de l'assistance, les résultats concrets obtenus, le renouvellement des programmes participent des principaux critères à retenir. À partir de ce premier gain d'éléments de légitimité à travers ses capacités et réussites opérationnelles, c'est aussi dans un second temps l'expertise, acquise au fil du temps, de certaines thématiques sur lesquelles elle est plus précisément positionnée qui renforce la légitimité d'une ONG. International Rescue Committee (IRC) ne peut guère se voir contester d'en disposer sur les réfugiés ou Médecins Sans Frontières quant à l'accès aux médicaments essentiels ou la chirurgie de guerre.

Un troisième élément va renforcer et élargir cette légitimité à base initialement fonctionnelle : le degré d'ancrage dans la société (qu'on la qualifie ou non de « civile »). Même s'il est délicat à mesurer, il ne doit pas non plus être négligé. Comment qualifier d'« illégitime » une ONG qui dispose d'un nombre respectable d'adhérents ? Ainsi que, pour certaines, d'un fort réseau de militants, de sympathisants et/ou de relais locaux. Ou encore qui bénéficie du soutien de centaines de milliers, voire de millions de donateurs ? Avec les ressources financières qui en découlent. Même si le geste du « don » relève d'un registre complexe, avec des degrés dans les motivations et l'implication de donateurs individuels comme d'entreprises aussi divers que variés, il n'est pas niable qu'un pourcentage non négligeable appuie spécifiquement cette ONG et

28 Samy Cohen, *La Résistance des Etats*, Paris, Seuil, 2003.

non une autre, lui témoigne sa confiance par l'envoi d'argent, souvent accompagné de messages d'encouragement ou de soutien.

Cet ancrage dans les sociétés du Nord comme du Sud peut soit être transversal, soit concerner des segments professionnels ou sociétaux déterminés. Il rejoint en tout cas la capacité dont peut témoigner une organisation à rassembler les mêmes, voire d'autres pour des actions de mobilisation en faveur de telle ou telle cause (conflits oubliés, lutte contre le sida...).

Enfin, si le droit international ne définit pas précisément ce qu'est une ONG, de plus en plus de textes, traités et conventions entre Etats reconnaissent *de jure* l'existence et l'action des ONG. Et donc, qu'on le veuille ou non, la légitimité aussi. Il n'est pas discutable qu'aujourd'hui un certain nombre de ces instruments internationaux contiennent spécifiquement des articles qui vont de la simple mention du rôle reconnu à des ONG à des développements, parfois très précis, sur la place qui leur est accordée dans la mise en œuvre de tel ou tel dispositif découlant d'un accord international. Qu'il s'agisse, par exemple, de la Convention d'Ottawa du 18 septembre 1997 sur l'interdiction des mines antipersonnel<sup>29</sup> ou d'autres textes de droit international humanitaire, des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels<sup>30</sup> au statut de la Cour pénale internationale.

Pour finir la problématique de la légitimité gagnerait à être corrélée avec une autre notion, celle de la représentativité, à condition de pouvoir imaginer et faire fonctionner des mécanismes afin de la mesurer. Ce qui n'est pas assurément chose aisée.

## Harmonisation des pratiques et comportements opérationnels

Le milieu ONG se targue volontiers de l'extrême diversité des approches et modes opératoires. Chaque organisation aurait les siens propres qu'elle cultiverait avec un soin jaloux. Ce qui interdirait, finalement, en dépit des nombreuses similarités déjà évoquées, de pouvoir pratiquer une analyse transversale dudit milieu, et de l'appréhender comme un acteur collectif. Cette opinion est contestable et relève plus du discours incantatoire que de l'analyse sociologique. Il est assez facile de montrer que les pratiques opérationnelles tendent à s'harmoniser. Trois raisons principales l'expliquent. Les bailleurs de fonds et autres partenaires des ONG standardisent leurs procédures et une culture bureaucratique partagée naît et se développe ainsi.

Le phénomène est relayé et amplifié par les travailleurs humanitaires. Ces femmes et hommes restent rarement « fidèles » à une unique ONG. Ils

29 Dans son article 6, intitulé « Coopération et assistance internationales ».

30 Même s'ils ne les mentionnent pas expressément. Mais les commentateurs considèrent généralement que si seules les institutions non gouvernementales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge y sont mentionnées, cela ne signifie pas que ces textes en excluraient les ONG. Mais simplement d'une part que le CICR bénéficie, en DIH, de prérogatives particulières. D'autre part, qu'il faut interpréter ces mentions comme des exemples illustratifs de ce que doit être un organisme humanitaire impartial, au sens des conventions et protocoles.

circulent et passent, en fonction des terrains, des années et des compétences recherchées d'Action Contre la Faim à Oxfam, de Merlin à Care, de World Vision à IRC, de Médecins Sans Frontières à Save The Children... Or, ces passages successifs ne seraient ni si nombreux, ni si faciles sans une culture et des normes opérationnelles proches.

Les échanges enfin sont nombreux entre services techniques et logistiques, *desks* géographiques d'une ONG à l'autre. À travers *workshops*, où les spécialistes se retrouvent, synergies sur des programmes, formations partagées...

## Une présence affirmée sur la scène internationale

### Une transnationalisation en voie d'accélération

S'agissant de l'action non gouvernementale, son rapport aux citoyens est et demeure essentiel. Pour conduire et développer leurs activités, on l'a dit, les ONG se sont assurées d'un assez large soutien des opinions dans les pays du Nord, mais aussi dans bien des pays du Sud, notamment ceux directement concernés par les programmes d'aide. Les ONG y sont considérées quasi naturellement comme un élément charnière du dispositif international en la matière, ne serait-ce que parce qu'avec les institutions du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, elles sont (le plus souvent) les structures caritatives qui sont les plus visibles et les plus disponibles par et pour les populations en souffrance. Elles se trouvent, en effet, bien plus à leur contact direct que d'autres acteurs.

De ce point de vue, le fait que les ONG humanitaires s'inscrivent aussi dans le processus de globalisation du monde ne saurait être négligé, notamment à travers des phénomènes de transnationalisation et de recherche d'une « masse critique » qui sont à l'œuvre dans un nombre croissant d'ONG. Grâce à un réseau d'« associations-sœurs » ou de « branches », ces dernières cherchent à acquérir désormais en effet une véritable dimension transnationale. Elles ont ainsi constitué de véritables « groupes » ou des réseaux propres disposant de capacités de projection et de déploiement de moyens considérables. Oxfam, Care ou Save The Children ont donné le signal à partir des années 1980. Elles sont désormais rejointes par Médecins Sans Frontières, Médecins du Monde, Handicap International, le Secours Islamique, Concern... Ces organisations sont, à des degrés divers, engagées dans une phase de construction de réseaux transnationaux. Les conséquences peuvent en être spectaculaires en termes de ressources consolidées de l'ensemble du réseau, et donc de capacités d'intervention sur des terrains de crise. Ou dit autrement, de « force de frappe » financière et logistique. Le budget du réseau Care pouvait ainsi, en 2004, être estimé (si l'on compile les états financiers des diverses branches) à environ 600 millions d'euros. Pour MSF, le chiffre était de l'ordre, la même année, de 460 millions d'euros. Quant à World Vision, elle occupe la première place avec 1,95 milliard de dollars, en 2005 cette fois.

Plus globalement, la question de la « masse critique » devient progressivement un autre vrai enjeu : ONG de taille moyenne comme importantes se trouvent confrontées à la nécessité de faire face à des programmes de plus en plus lourds et contraignants en termes financiers, humains et de pilotage. D'où la nécessité de disposer de moyens adéquats et de personnels compétents. Le contrôle de gestion, la surveillance étroite des dépenses siège comme terrain, le renforcement des moyens de télécommunication, l'attention prêtée aux règles de sécurité... figurent désormais de façon permanente à l'ordre du jour. Sans compter la multiplication des contrôles d'innombrables corps administratifs d'inspection nationaux, européens, internationaux, ainsi que par des cabinets d'auditeurs mandatés par des bailleurs publics ou privés. Ils requièrent la mise en place de procédures toujours plus sophistiquées de redevabilité, et du personnel supplémentaire compétent pour l'assurer. De même, l'effectif total des personnels expatriés et nationaux déployé par les ONG transnationales sur les divers terrains de leur intervention excède très largement désormais ceux de leurs sièges. D'où la nécessité de renforcer à la fois les interfaces siège/terrain et le management des équipes directement sur place, tout en décentralisant au maximum.

Plusieurs options s'ouvrent aux ONG dans ce domaine : autolimitation, effet de « niche », croissance interne ou externe... Sans pouvoir entrer ici dans le détail, croissance interne ne signifie pas obligatoirement augmentation continue de la taille, mais interrogation, par exemple, sur le contenu et les modalités mêmes des actions. Parmi les chantiers à aborder ici figure la délicate question du choix d'éventuelle ouverture ou fermeture de programmes, pour concentrer plus de moyens sur moins de pays, mais plus sélectionnés. Ou celle de la mutualisation entre ONG de tailles équivalentes et nationalement complémentaires quant à leurs projets, laquelle pourrait conduire à des partenariats solides, outre des économies d'échelle. Spécialement dans les secteurs de la logistique, du stockage de matériels, de la gestion conjointe des personnels. Enfin, si elle n'est encore guère abordée, une régionalisation d'ONG par grands ensembles géographiques ou géopolitiques (Union Européenne, ASEAN, MERCOSUR...) pourrait s'avérer riche de potentialités.

Quoi qu'il en soit, cette transnationalisation progressive (ou déjà accomplie) de certaines associations humanitaires modifie subtilement également les équilibres entre acteurs humanitaires. Elle fournit, par exemple à ces ONG, un éventail d'options opérationnelles plus larges que celles dont disposent certains Etats, même du Nord. Non seulement parce qu'elles se positionnent immédiatement dans le global et non le national, mais aussi parce que leurs moyens propres dépassent largement les allocations budgétaires d'aide humanitaire étatique d'ampleur plus modeste<sup>31</sup>.

31 Tel est le cas pour la France... Même si pour certaines crises, des moyens budgétaires supplémentaires sont dégagés et que la mise à disposition de différents corps et administrations augmente les moyens humains et logistiques disponibles pour les actions humanitaires de l'Etat français.

## Un système sophistiqué d'interactions et de partenariats

Face à ces divers constats, toute analyse de la scène internationale contemporaine spécialement dans le domaine humanitaire peut donc difficilement faire abstraction de l'existence et du poids des ONG. Les acteurs traditionnels des relations internationales que sont les États et les organisations internationales l'admettent d'ailleurs le plus souvent aujourd'hui. Il en va de même sur le terrain des parties en conflit, États, mouvement insurrectionnels, seigneurs de guerre et entrepreneurs politico-militaires locaux.

Pour autant, leur rôle exact, comme la mesure de leur influence réelle dans les relations internationales, restent mal perçus et controversés. Inversement, l'alternative pour les autres protagonistes ne se résume pas non plus en une proposition ternaire : les ignorer, les combattre ou coopérer avec elles. Elle relève plutôt d'un mélange des trois possibilités, pimenté de concurrences, de rivalités voire d'hostilité ouverte. Plusieurs raisons expliquent cette situation, à commencer précisément par l'irrésistible élargissement à l'international, à partir du dernier tiers du XX<sup>e</sup> siècle, de la démarche associative. Dès lors que celle-ci a empiété sur la puissance et la souveraineté des États et leur traditionnel « domaine réservé », notamment dans les domaines clés que sont devenus, au niveau mondial, les questions de développement, de droits de l'homme, d'environnement, et, naturellement, d'assistance humanitaire, le contexte s'est largement complexifié. Les théories des relations internationales en portent désormais la marque<sup>32</sup>.

Il en résulte que les ONG sont partie concrètement au dispositif international de l'aide qui couvre la planète, et se déploie plus ou moins massivement suivant les terrains de crise. Si leur degré d'insertion y est variable, l'analyse de leurs positionnements révèle l'existence d'un système sophistiqué d'interactions et de partenariats avec ses autres protagonistes principaux, qu'il s'agisse des grands bailleurs publics, des agences des Nations Unies ou des États. De ce point de vue, l'incertitude juridique précédemment soulignée caractérisant les ONG n'est nullement contradictoire, au contraire, avec une contractualisation de plus en plus poussée de leurs relations avec ces autres acteurs...

Les ONG sont ainsi un partenaire majeur pour l'Union Européenne. Le premier bailleur public d'aide humanitaire dans le monde a développé une coopération poussée avec elles. L'Office Humanitaire de la Commission Européenne (ECHO)<sup>33</sup> a progressivement mis en œuvre, depuis sa création en 1992, un tel système de contractualisation de plus en plus approfondi et régulièrement revisité. Pour bénéficier de ses financements les ONG doivent répondre à une série de critères très détaillés, puis signer un Contrat Cadre de Partenariat dit « CCP »,

32 V. par exemple dès les années 1970, Robert Keohane & Joseph Nye, *Transnational Relations and World politics*, Cambridge (USA), Harvard University Press, 1972. Ou encore : James Rosenau, *Turbulence in World politics*, New York, Princeton University Press, 1990 ; Bertrand Badie, *La Diplomatie des droits de l'homme*, Paris, Fayard, 2002.

33 Depuis 2005 l'Office est devenu une Direction Générale de la Commission, celle de l'Aide Humanitaire, tout en conservant l'acronyme Echo (European Commission Humanitarian Office).

lequel est révisé, actualisé et complété régulièrement. Sa dernière mission est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Son principal objectif était d'améliorer les critères de travail tout en promouvant une gestion plus transparente et efficace du financement public européen de l'aide humanitaire. Toutes les organisations signataires s'engagent encore à faire respecter les principes humanitaires fondamentaux d'indépendance, d'impartialité et de non-discrimination. Ces CCP couvrent aujourd'hui les relations de la Commission avec environ 150 ONG. La majorité d'entre elles ont leur siège dans les États membres, mais certaines sont basées dans des pays n'appartenant pas à l'UE. Certes, les diverses instances européennes (Commission, Parlement, Conseil des ministres) débattent périodiquement d'une remise à plat complète de cette collaboration avec les ONG, voire de son remplacement par des moyens propres dont se doterait l'UE, ou d'une réorientation du CCP uniquement au profit des agences humanitaires des Nations Unies. Mais outre (on le comprend) l'hostilité des organisations humanitaires à ces projets de réforme, plusieurs États membres n'y sont guère favorables. Et les services de la Commission sont eux-mêmes partagés.

Chacune dans leur domaine, les principales agences du système des Nations Unies œuvrant dans le champ humanitaire ont, de leur côté, développé des modes de partenariat propres avec le non gouvernemental. Ici encore, les procédures qui les régissent sont de plus en plus régulées et normées. Parmi ces agences, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) s'est souvent trouvé en pointe, et a beaucoup innové dans ce domaine. Probablement parce que sur le terrain, s'il mène ses activités d'assistance et cherche à remplir sa mission, par l'entremise d'autorités locales, d'États et d'autres institutions internationales, les ONG sont pour lui un partenaire essentiel. Il leur délègue fréquemment des activités d'organisation et de gestion des camps, de nutrition, de logistique, de santé, d'éducation. Régulièrement depuis une dizaine d'années environ un demi-millier d'entre elles travaillent, bon an mal an, d'une façon ou d'une autre, avec le Haut Commissariat de par le monde. Ce partenariat touche aussi d'autres domaines, telle la formation. Ainsi, l'agence a développé avec une coalition d'ONG (où l'on trouve Care, Oxfam, Save the Children) et le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge un programme commun de formation intitulé « Reach Out », dédié à la protection des réfugiés sur le terrain<sup>34</sup>. Le Programme Alimentaire Mondial (PAM) est en lien pareillement sur une base conventionnelle avec diverses ONG expertes dans le domaine de la nutrition et de la sécurité alimentaire, telles Oxfam, Action Contre la Faim, World Vision...

## Vers une diplomatie humanitaire non gouvernementale ?

Dans ce contexte, va-t-on assister, dans les années à venir à la construction et au fonctionnement d'une « diplomatie non gouvernementale » qui serait pratiquée

34 HCR & ONG partenaires, *Protéger les réfugiés. Guide de terrain pour les ONG*, Genève, HCR, 2004.

par certaines au moins des ONG humanitaires ? Même si la réunion des deux termes peut paraître surprenante, pareille démarche s'inscrit, presque naturellement, dans les logiques qui viennent d'être évoquées. Elle n'est d'ailleurs pas fondamentalement nouvelle puisque cet autre grand acteur non gouvernemental qu'est le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) y recourt depuis au moins un siècle<sup>35</sup>.

S'agissant des ONG, plusieurs conditions préalables semblent en tout cas désormais réunies pour ce faire. Il en va ainsi de la compétence opérationnelle ou de la maîtrise d'un domaine, alliées à l'expertise déjà relevée. Dans des domaines comme la santé, la chirurgie de guerre, l'eau, l'assainissement, la malnutrition, l'aide alimentaire, la lutte contre les pandémies, l'éducation dans les camps de réfugiés et de déplacés... Il est de mieux en mieux admis que « *sur nombre de sujets techniques, certaines ONG disposent d'une expertise indispensable à un débat bien informé et à l'exercice d'un contre-pouvoir performant* »<sup>36</sup>. De même, leur capacité à mobiliser des soutiens dans les opinions publiques, combinée à leur aptitude au lobbying, s'accompagne de la sympathie que des fractions significatives des populations et des élites leur témoignent, comme on l'a vu aussi. Enfin, il convient d'y ajouter la volonté de construire de nouveaux rapports de force mais aussi de partenariat avec des entreprises transnationales, des organisations internationales, des États, volonté corrélée à la recherche d'une participation à la prise même de décision, puis à sa mise en œuvre. Pour l'un de ses principaux concepteurs, Rouillé d'Orfeuil, la diplomatie non-gouvernementale n'est pas et ne doit pas être comprise comme une diplomatie parallèle, mais une composante d'une diplomatie participative dont l'objectif serait de « *contribuer à la construction d'un monde de solidarité* »<sup>37</sup>.

Il est dès lors permis de se demander si du tsunami de décembre 2004 en Asie à la crise alimentaire au Niger à l'été 2005, en passant par le Darfour hier comme aujourd'hui encore, les associations humanitaires ne se trouveraient pas, en termes de sens, investies d'une dimension nouvelle. La résonance du tsunami notamment aurait alors accentué une tendance, jusque-là latente, qui verrait dans les ONG les détentrices d'une sorte de mandat latent des opinions pour être un des principaux pourvoyeurs d'aide humanitaire, avec une quasi-obligation de résultats et non plus seulement de moyens. L'aide a été, en effet, lors de cette catastrophe naturelle, massivement identifiée, par les citoyens des pays tiers comme par les victimes, au non-gouvernemental (ONG et Mouvement Croix-Rouge/Croissant-Rouge), alors même qu'États et organisations internationales sont pourtant massivement intervenus. La « réaction citoyenne » ne serait donc plus d'attendre que ces derniers jouent le rôle supposé institutionnellement

35 Marion Harroff-Tavel, « La diplomatie humanitaire du Comité International de la Croix-Rouge », Relations internationales, N°121, Genève, 2005.

36 Pierre Jacquet, « La contestation de la mondialisation », *L'économie politique*, N° 13, 2002.

37 Henri Rouillé d'Orfeuil, *La diplomatie non gouvernementale*, Paris, Editions Charles Léopold Mayer et Alliance des éditeurs indépendants, 2006. L'auteur, après avoir travaillé au Ministère français des affaires étrangères et à la Banque Mondiale, préside actuellement Coordination Sud, la coordination centrale des ONG françaises de développement et humanitaires.

leur revenir en la matière, mais au contraire d'installer l'action humanitaire internationale non gouvernementale au centre de la réponse à ce type de crise.

## Les ONG et la « réforme humanitaire » des Nations Unies

Au niveau du discours, une sorte de consensus général règne dans le milieu humanitaire quant à la nécessité, particulièrement en cas de catastrophes naturelles, de parvenir à une meilleure coordination entre les acteurs. L'ampleur, sans précédent, des désastres humains et matériels provoqués par le *tsunami* de décembre 2004 en même temps que la mobilisation considérable et les énormes flux d'aide (difficilement coordonnables) qu'il a suscités ont accéléré la réflexion, puis conduit à la mise en œuvre d'une première série de mesures, censées remédier aux dysfonctionnements et améliorer la gestion et la qualité de l'aide internationale. L'idée centrale est qu'une coordination renforcée et rationalisée permettrait de mieux dimensionner la réponse humanitaire, notamment en évitant la duplication des actions et en optimisant le maillage des interventions afin que certaines zones ne soient plus délaissées, tandis que d'autres feraient en quelque sorte l'objet d'un excès d'aide.

Ce sont les Nations Unies et plus particulièrement l'Office du coordinateur pour les Affaires Humanitaires (OCHA) et son responsable qui, en outre, au rang de secrétaire général adjoint pour les Affaires Humanitaires, ont pris l'initiative de proposer ce l'on appelle, pour simplifier, la « réforme humanitaire ». Dans une première étape une commission indépendante de quatre consultants a été désignée. À l'issue de ses travaux, elle a déposé, en août 2005, un rapport intitulé « *Humanitarian Response Review* »<sup>38</sup>.

Sans entrer dans le détail de ses préconisations, ce rapport (qui a suscité à la fois intérêt, mais aussi controverses), a enclenché un processus de réorganisation. Celui-ci concerne au premier chef les agences humanitaires de l'ONU, mais les ONG ont été invitées (comme d'autres acteurs humanitaires) à y prendre une place. Or, cette initiative pose, du point de vue non gouvernemental, une série de questionnements cruciaux pour l'avenir.

La démarche onusienne, depuis 2005, s'est en effet articulée autour de trois axes majeurs. Au nom de la recommandation de pratiquer une approche, non plus par acteurs mais par secteurs, neuf secteurs clés (ou *clusters*) ont été d'abord identifiés. Certains correspondent à des domaines classiques d'action humanitaire (nutrition ou approvisionnement en eau potable), d'autres à des services auxiliaires (télécommunication ou abris d'urgence) et les troisièmes enfin à des questions transversales (gestion des camps, protection). Chacun des *clusters* a vocation à être coordonné par une instance spécialisée dans le domaine, pour profiter au maximum de l'expérience de chacun (par exemple l'UNICEF

38 Costanza Adinolfi, David Bassiouni, Halvor Lauritzen et Howard Williams, « Humanitarian response review », New York and Geneva, United Nations, 2005. Le rapport est disponible sur le site d'OCHA : <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents/other/Humanitarian%20Response%20Review%202005.pdf>.

pour l'eau potable et la nutrition, ou l'OMS pour la santé...). Ils sont supposés encore pouvoir être installés à différentes échelles aussi bien globales que locales. Ensuite, OCHA a insisté pour voir confier à une structure financière unique, le Central Emergency Response Fund (CERF)<sup>39</sup>, une fonction d'agence centrale, redistributrice de fonds versés par les donateurs publics, voire de grands donateurs privés (fondations ou entreprises). Il est également prévu une coordination des stratégies de communication vis-à-vis des donateurs pour renforcer le système des appels consolidés existant depuis longtemps au niveau des diverses agences humanitaires onusiennes, mais qui fonctionne plus ou moins bien. Enfin (et ce n'est pas le moindre), ce seraient les Nations Unies qui se verraient confier, à travers OCHA, encore plus précisément, l'organisation générale du système humanitaire mondial afin de maximiser les synergies et les interactions entre les divers acteurs. Et donc de fait, sa supervision...

Pour tester la faisabilité et la pertinence du mécanisme des essais « en situation » ont été opérés à partir de 2005. De premiers *clusters* ont ainsi été mis en place au niveau national en République Démocratique du Congo, au Liberia ou en Ouganda. Puis, dans un contexte de catastrophe naturelle, au Pakistan, suite au tremblement de terre d'octobre 2005. Le nouveau CERF, quant à lui, est opérationnel depuis mars 2006. En février 2007, il avait déjà reçu depuis cette date un total de donations de 162 millions de dollars<sup>40</sup>. Par ailleurs, OCHA et la Fondation des Nations Unies ont mis en place un système permettant même à des donateurs privés individuels d'apporter leur contribution au CERF<sup>41</sup>.

Comment analyser l'attitude du milieu ONG vis-à-vis de la réforme ainsi proposée ? Le moins que l'on puisse dire est qu'il reste assez partagé. Si certaines organisations humanitaires n'y sont pas hostiles par principe, nombreuses sont encore celles à hésiter à s'y impliquer effectivement. Oxfam cependant participe à la direction du *cluster* « eau et assainissement ». D'autres ONG, comme Médecins Sans Frontières, considèrent la réforme avec beaucoup de réticence, estimant qu'elle comporte des risques sérieux de remise en cause de l'indépendance des ONG. Action Contre la Faim, de son côté, a émis des réserves quant à l'approche « *clusters* ». Jugeant la réforme positive par certains points, elle demande avant de se prononcer définitivement une évaluation de son impact<sup>42</sup>.

Techniquement de ce point de vue, le débat a été ouvert (il faut le remarquer) grâce à une ONG, Action Aid. Cette dernière s'est livrée, en effet, à une analyse rétrospective du « modèle pakistanais ». Les résultats font ressortir les effets limités de cette première application. Ainsi, les responsables des *clusters* mis en place au Pakistan (tous désignés par les Nations Unies) n'ont pas suffisamment

39 Il succède au Central Emergency Revolving Fund qui existait depuis 1991. Le nouveau CERF est conçu comme un fonds d'intervention devant « garantir la disponibilité immédiate de fonds pour soutenir une intervention rapide en cas de crise humanitaire, et répondre aux besoins humanitaires essentiels dans des situations d'urgence où le financement est insuffisant » (Rapport du secrétaire général des Nations Unies à l'Assemblée Générale, 20 octobre 2005, A/60/432).

40 CERF Newsletter, February 2007.

41 *Ibid.*

42 Communiqué de presse, Paris, 11/07/2006.

cherché à prendre en compte les demandes et suggestions des ONG internationales, comme locales. Certains *clusters*, par ailleurs, se sont développés plus rapidement que d'autres, alors que le *cluster* « protection » (peut-être parce qu'il apparaissait comme moins prioritaire) n'a guère rassemblé de membres. On peut même se demander si sa mise en place était justifiée. Le rôle de soutien et de conseil techniques des *clusters* a été aussi jugé insuffisant, et du coup les ONG, présentes sur le terrain ont eu tendance rapidement à ne plus guère s'impliquer dans leur fonctionnement, à passer outre, et à manifester de l'indifférence vis-à-vis des décisions que ceux qui les prenaient<sup>43</sup>.

Plus transversalement, les interrogations que suscite, du point de vue de l'action non gouvernementale associative, cette « réforme humanitaire » pourraient être synthétisées de la manière suivante :

- La cohérence de la stratégie globale d'amélioration de la réponse humanitaire dans laquelle elle s'inscrit n'est pas claire. Par exemple, les *clusters* sont définis comme des outils sectoriels de coordination verticale, mais comment assurer la gestion cohérente de questions transversales communes à plusieurs *clusters*? De même, cette approche est censée s'appliquer en situation aussi bien de catastrophes naturelles que de conflits. Mais quelle entité sera en charge de sélectionner les zones éligibles, et selon quels critères? Des considérations politiques ne risquent-elles pas de jouer suivant les cas, dans un sens négatif?
- S'agissant du financement, si les avantages pratiques d'une gestion plus centralisée des fonds semblent évidents au moins pour les bailleurs de fonds publics et certaines agences des Nations Unies, des ONG pointent le risque de voir ce canal de financement devenir exclusif. Et dès lors, d'éprouver la tentation de la conditionnalité, et de l'arbitraire dans les choix de financements. Ce qui conduirait à remettre en cause, de façon quasi administrative, une pluralité sur le terrain, qui, quoi qu'on en dise, est à la fois bien adaptée aux cas très fréquents de complexité que l'on y rencontre, et facilite une réponse humanitaire plus réactive et mieux adaptée. En tout cas, les garanties de transparence sur les allocations de fonds, et surtout les méthodes d'éligibilité semblent, à ce stade, insuffisamment précises.
- Le possible recours à des forces militaires dans le cadre de certains *clusters* (et notamment celui sur la logistique) fait planer le danger de brouiller auprès des populations bénéficiaires et des autorités locales la distinction qui doit pourtant, selon nombre d'ONG, être impérativement maintenue entre acteurs humanitaires d'une part, et politiques et militaires de l'autre. Le raisonnement ne peut ici être purement technique, car là encore des aspects politiques peuvent exister et jouer de manière négative.
- D'autres questions semblent insuffisamment traitées par cette réforme. Comme celles des déplacés internes (IDP), du degré d'implication des

43 Action Aid, « The Evolving UN Cluster Approach in the Aftermath of the Pakistan Earthquake: An NGO Perspective », A Report by ActionAid International, avril 2006. Disponible sur le site d'Action Aid : <http://www.actionaid.org/pakistan/images/ActionAid%20Report%20on%20UN%20Cluster%20Approach%20April%202006.pdf>.

partenaires locaux et des sociétés civiles locales ou des modalités mêmes d'évaluation de la réforme et du fonctionnement des *clusters*, non définies avec suffisamment de précisions là non plus.

- Sur un terrain plus politique au-delà des améliorations de fonctionnement qui font plutôt l'objet d'un assentiment général, les avis restent aussi très contrastés sur la compatibilité avec la doctrine humanitaire de tout système de nature intégratrice. Lequel (en situation de conflit armé particulièrement) voit dans l'Humanitaire un élément, parmi d'autres, de gestion de la crise ou de la post-crise. Certaines ONG ont enfin émis la crainte de se trouver instrumentalisées par OCHA et son responsable dans des conflits institutionnels entre agences de l'ONU, dont certaines n'ont pas manifesté un enthousiasme débordant vis-à-vis de la réforme...

Il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'issue de ce projet de réajustement général de l'aide humanitaire, sous la supervision des Nations Unies. Mais même si ces dernières semblent vouloir manifester une large ouverture, non seulement à la participation des ONG, mais aussi à une élévation de leur degré de coresponsabilité<sup>44</sup>, bien des interrogations demeurent non résolues<sup>45</sup>.

Ne faudrait-il pas mieux finalement renforcer la cohérence entre acteurs à partir de l'existant et en la perfectionnant, plutôt qu'à travers la mise en œuvre d'une nouvelle superstructure, risquant de s'avérer très lourde, bureaucratisée et finalement peu efficiente? Avec le risque supplémentaire de constituer une inutile source de remise en cause de l'indépendance de l'acteur ONG, et de l'ensemble des acteurs non gouvernementaux d'ailleurs, CICR compris.

## Conclusion

Si l'acteur non gouvernemental était absent de la scène, il existerait certainement néanmoins dans le monde d'aujourd'hui une action humanitaire. Mais elle n'aurait ni les contours, ni la dimension, ni l'influence qui font finalement (avec les nuances nécessaires) son efficacité et sa force, au bénéfice des populations vulnérables ou en souffrance, du fait précisément de l'existence de cette composante non gouvernementale. Somme toute celle-ci est peut-être tout simplement bien adaptée à cet univers post-westphalien, dérégulé et finalement chaotique que constitue aujourd'hui le monde...

Encore plus depuis la chute du Mur de Berlin qu'auparavant, l'action humanitaire représente cependant aussi pour un nombre croissant d'individus

44 Par exemple en confiant à des ONG (et non plus aux seules agences des Nations Unies) la responsabilité de certains *clusters*.

45 Une importante réunion de concertation regroupant les représentants de divers acteurs humanitaires avec OCHA a eu lieu en juillet 2006 à Genève. Un Comité de pilotage regroupant représentants onusiens, d'ONG et du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a été mis en place pour préparer la mise en œuvre d'une «plateforme humanitaire globale» rassemblant les trois familles d'acteurs. Mais depuis lors et probablement compte tenu aussi du départ prévu fin 2006 du secrétaire général adjoint et de son remplacement par un nouveau titulaire en janvier 2007, ses travaux (et la «réforme») ne semblent guère avancer.

non seulement la possibilité d'accéder directement à un champ international traditionnellement considéré comme du ressort des seuls gouvernants et des agents étatiques spécialisés en la matière (diplomates et militaires). Mais de s'y affirmer et surtout d'y exercer une influence concrète, détachée des considérations politiques « classiques » qui sont celles des États et encore souvent des organisations intergouvernementales. Non pas dans une perspective (contrairement à ce que certains soutiennent, parfois, trop rapidement) « anti-politique » ou de rejet du politique, mais au nom de principes à base morale et éthique, lesquels revêtent les intitulés les plus divers : de « devoir d'assistance » à « responsabilité de protéger », en passant par « respect de la vie ou de la dignité humaine », « devoir d'humanité » et quelques autres. Principes qui traduits dans les réalités opérationnelles de l'action humanitaire expriment une certaine forme de « politique morale » au niveau international, et l'expression d'une solidarité à l'échelle planétaire.

Mais une telle « politique morale » n'est pas sans ambiguïtés, comme le manifeste son intitulé même. On le voit bien d'ailleurs face à la très inquiétante remise en cause dont l'ensemble de la communauté humanitaire est actuellement l'objet. À commencer par les ONG. Dans les zones de conflits armés non internationaux particulièrement (guerres civiles, guérillas, luttes inter milices), l'impartialité et la présence même d'acteurs extérieurs sont de plus en plus contestées en effet par des protagonistes locaux. Les humanitaires seraient dès lors confrontés à des refus d'accès massifs aux victimes, à des risques accrus d'instrumentalisation de l'aide, à une dégradation accélérée des conditions de sécurité (avec assassinats, agressions, menaces au quotidien), autrement dit, à la contestation d'un espace humanitaire autonome permettant une évaluation préalable des besoins, la mise en œuvre non discriminatoire de l'aide, le contrôle et l'évaluation de son impact, l'accès aux victimes. D'où des interrogations croissantes sur le sens, la portée et l'acceptabilité même du geste humanitaire par les parties en lutte dans certains conflits.

Si l'effort de préservation de l'espace humanitaire n'incombe pas aux ONG seules, des expériences antérieures autorisent cependant à avancer qu'il faut plutôt faire confiance aux réponses que la culture humanitaire non gouvernementale essaiera d'apporter. Parce qu'après tout, elle a déjà témoigné de ses capacités innovantes, et que cette culture continue, en tout cas, de se construire en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, à travers actions de terrain et recherches, tâtonnements et expérimentations. Cette démarche ne devrait-elle pas être vue finalement comme positive, en ce qu'elle essaie d'une part de se situer en amont de possibles dysfonctionnements et échecs ou de capitaliser sur ceux survenant inévitablement ? Non pas de façon isolée, mais dans une réflexion partagée avec les autres acteurs.

Évoluant dans un cadre de plus en plus transnational et animées par l'exigence d'une redevabilité accrue à l'égard des bénéficiaires de l'aide, comme des bailleurs privés ou publics, les ONG n'en seront alors que mieux préparées face à ce défi, comme aux nombreux autres qu'elles affrontent déjà ou qui les attendent. Ou, dit autrement, dans des temps incertains et face à des choix difficiles, les ONG n'ont guère d'autre option, pour l'avenir, que d'être encore plus humanitaires.

## La pyramide de Dunant : réflexions sur l'«espace humanitaire»\*

**Daniel Thürer**

Professeur et directeur de l'Institut de droit international public et de droit constitutionnel comparé à l'Université de Zurich, et Membre du CICR.

### Résumé

*Cet article recourt à la métaphore d'une pyramide renfermant l'espace humanitaire, pour représenter sous une forme visuelle l'essence du droit et de l'action humanitaires. Le principe d'humanité, sommet de la pyramide, représente le but ultime, tandis que le droit international humanitaire constitue la base de l'édifice; les parois latérales sont formées par les principes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, qui englobent l'espace humanitaire et rendent possible l'entreprise humanitaire.*

.....

Voilà, je crois, la meilleure manière d'instaurer une paix durable : montrer à toutes ces personnes différentes, de tous les bords, que nous sommes tous des êtres humains. Nous avons tous une famille, une vie, des ambitions, des peurs, tout comme eux. Nous sommes tous humains, et nous pouvons tous vivre ensemble. Mais nous devons être capables de comprendre et de saisir nos différences au même titre que nos similitudes... Désolée de faire des sermons... Je passe à autre chose<sup>1</sup> !  
Une guerre n'a jamais mis fin à rien<sup>2</sup>.

\* Cet article est une version légèrement remaniée d'un article publié en langue allemande par le même auteur, «Dunants Pyramide, Gedanken zu einem «humanitarian Raum»», dans : Stephan Breitenmoser et al. (éd.), *Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat, Liber amicorum Luzius Wildhaber*, DIKE/Nomos, Zurich/Saint-Gall/Baden-Baden, 2007.

La version anglaise de cet article a été publiée sous le titre «Dunant's pyramid – thoughts on the «humanitarian space», *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, N° 865, mars 2007, pp. 47-61. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du CICR.

Notre mode de pensée devient toujours plus complexe, plus technique et plus abstrus. C'est particulièrement vrai des sciences naturelles et des sciences sociales. Lequel d'entre nous peut comprendre – ne serait-ce qu'approximativement – la nature des découvertes qui ont valu au professeur Untel le Prix Nobel de physique en 2006 (contrairement aux travaux d'Albert Einstein, de Max Planck et d'autres grands penseurs célèbres) ?

Qui, en dehors de ceux qui ont étudié ces sujets, peut comprendre le contenu et les visées des diverses écoles philosophiques ou sociologiques d'aujourd'hui (par opposition aux travaux de Hannah Arendt, de Max Weber ou de Carl Gustav Jung) ? Il n'en va pas autrement dans le domaine du droit, où l'on constate une tendance à la fragmentation, à la spécialisation et à la formalisation à outrance. Et pourtant, le droit – débattu dans les parlements et discuté dans les salles d'audience – est censé façonner et déterminer l'existence quotidienne de l'être humain. Le droit international humanitaire est censé influencer le climat moral et façonner des décisions déterminantes pour la vie et la mort de combattants et de civils dans les conflits armés. Or, cette branche du droit a une tendance particulièrement marquée à devenir un « droit pour experts », difficile à assimiler<sup>3</sup>. Ces textes de droit, qui comptent plus de mille articles, dont bon nombre sont détaillés et techniques, sont dans une large mesure le domaine réservé des experts militaires, diplomates et spécialistes de droit international, alors qu'ils devraient être présents à l'esprit des soldats et des citoyens, et du grand public<sup>4</sup>.

Il est à mes yeux urgent que les élites socio-professionnelles réfléchissent au fondement de leur réflexion et la replacent dans son contexte. Mais la société moderne a aussi besoin d'une culture nouvelle de communication compréhensible, accessible, imaginative et facile à assimiler; une culture qui permet un dialogue entre les dépositaires de connaissances spécialisées et une partie importante de la population. Cela ne signifie pas qu'il faille renoncer à une utilisation scientifique et

1 Extrait d'un courrier électronique envoyé par Erin Schuler, qui se trouvait alors en Bosnie, à sa famille aux États-Unis concernant les atrocités serbes. Cité dans un ouvrage sombre, édité par Andrew Carroll, qui contient de nombreuses pages de grande valeur littéraire: *War Letters – Extraordinary Correspondence from American Wars*, Rocket, New York, 2001, p. 470.

2 Proverbe africain, cité dans: Gerd de Ley, *African Proverbs*, Hippocrene Books, New York, 1999, p. 114.

3 Le sergent Dan Welch, commandant de char dans la première division d'infanterie du septième corps d'armée des États-Unis, écrivait le 8 mars 1991, durant la deuxième guerre du Golfe, à sa femme Marianne et à son fils Chris: « Je pense toujours au type que j'ai abattu la veille de l'attaque. Si je ne l'avais pas tué, il serait sans doute maintenant dans un camp de prisonniers de guerre, en attendant de rentrer chez lui, tout comme moi. Il se serait sans doute rendu le lendemain, comme la plupart des autres. » Carroll, voir note 1 ci-dessus, p. 459.

4 Le fait que le droit international humanitaire soit si technique et donne lieu à un tel jargon s'explique par diverses raisons: le rôle majeur joué, lors des conférences diplomatiques qui ont conduit à l'adoption des traités de droit international humanitaire, par les spécialistes des forces armées et de la fonction publique nationale est une explication; mais surtout, il est essentiel que les règles soient formulées de manière précise et sans ambiguïté en vue de leur application sur le terrain. Reste que l'on pourrait parfois souhaiter qu'elles soient formulées dans des termes plus faciles à comprendre et plus marquants. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, de même que la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, invoquaient la « fraternité », et les secouristes à Solférino s'exclamaient « *Tutti fratelli* » (nous sommes tous frères). Ce type de langage a pour ainsi dire disparu des instruments modernes de droit international humanitaire.

précise des termes et du langage; mais les spécialistes ne doivent pas oublier que le langage symbolique – par opposition à un langage purement abstrait – est particulièrement efficace. L'être humain pense aussi en images et en idées<sup>5</sup>. Pour citer I. A. Richards, « La pensée est fondamentalement métaphorique<sup>6</sup> ». Nous essaierons dans cet article de présenter trois formes, ou trois étapes, de présentation et d'illustration de ce qui constitue les enjeux essentiels du droit international humanitaire et de l'action humanitaire. Nous commencerons par trois « figures » ou « récits », puis nous projeterons sur ces récits concrets un certain nombre de principes abstraits et généraux de droit international humanitaire, tels qu'ils ont été mis en exergue et développés par la jurisprudence internationale, et qui sous-tendent les règles individuelles. Enfin, nous essaierons d'englober tous les éléments et les méthodes du droit international humanitaire et de l'action humanitaire au sein de la métaphore géométrique de la pyramide, qui contient un « espace humanitaire » ou « un concept spatial ». Je m'arrêterai surtout sur le troisième aspect, d'où le titre de cet article, « La pyramide de Dunant ». C'est en somme une tentative de mise en forme<sup>7</sup> d'une diversité de principes, de règles, de doctrines, de pratiques et d'expériences (tant historiques qu'actuelles).

### Trois récits, trois figures

#### Solférino : le récit fondateur<sup>8</sup>

S'il est vrai que les organisations se développent de manière positive lorsqu'elles demeurent fidèles à leurs idées fondatrices (selon la théorie qui veut que les structures évoluent toujours en fonction de précédents historiques<sup>9</sup>), alors

5 Ernst Cassirer a défini l'être humain comme *animal symbolicum* plutôt que comme *animal rationale*. Voir Ernst Cassirer, *Essai sur l'Homme*, Les Éditions de Minuit, Paris, 1975, pp. 44 et suivantes.

6 Cité par Jeremy Rayner, « Organic and Mechanical Metaphors in Late Eighteenth-Century American Political Thought », *Harvard Law Review*, Vol. 110, 1997, pp. 1832 et suivantes.

7 Christophe Bouriau, *Qu'est-ce que l'Imagination?*, Vrin, Paris, 2003, p. 44.

8 Il peut sembler quelque peu anachronique d'invoquer le récit – ou la légende – de Henry Dunant, à notre époque de guerres complexes, technologiques et électroniques. Si je m'y réfère, c'est d'une part parce qu'à l'époque, l'initiateur de la Croix-Rouge incarnait une idée nouvelle et fondamentale, et d'autre part parce que je considère qu'il continue à servir d'exemple ou de modèle moral, sans avoir rien perdu de sa pertinence ni de son pouvoir d'inspiration. Je me sens conforté dans cette démarche si peu « moderne » en apparence par les craintes qu'exprime Umberto Eco au sujet de « la fin de la morale ». « La morale – nous rappelle Eco en évoquant l'avenir – exige un modèle de comportement qui est à la fois difficile à suivre et qui exige un certain effort. Or, les médias vont, de plus en plus, proposer comme modèles de comportement des personnes qui ne présentent guère de vertus héroïques, et qui sont néanmoins devenues des exemples universels en raison de leur présence constante à la télévision, dans la presse ou sur Internet. Ce n'est plus sainte Catherine ni Florence Nightingale, mais la princesse Diana ou Monica Lewinsky. » Umberto Eco, *Schüsse mit Empfangsbestätigung – Neue Streichholzbriefe*, Munich/Vienne, 2006, p. 7 (traduction CICR).

9 L'une des caractéristiques de cette théorie dite « *path-dependent development* » est que les structures apparues dans un contexte historique donné tendent à se reproduire. Les modifications sont possibles, mais seulement sous forme de variations d'un parcours doté de caractéristiques précises, ce parcours étant lui-même irréversible. Voir, par exemple, les travaux de Douglass C. North, prix Nobel d'économie, comme *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

les organisations humanitaires, dont la tâche consiste à soulager les souffrances des victimes de la guerre et d'autres formes de catastrophe, doivent aux instants cruciaux de leur évolution se remémorer et analyser les récits de leur création. Parmi ceux-ci, le livre de Henry Dunant, *Un Souvenir de Solférino*<sup>10</sup>, occupe une place éminente. Il relate l'origine de l'idée et de l'initiative qui ont amené la naissance de la Croix-Rouge. Son ouvrage a eu un effet immédiat et puissant. Dunant y décrit les scènes choquantes dont il a été témoin au lendemain de l'une des batailles les plus sanglantes du XIX<sup>e</sup> siècle, situation dont il a eu le rare privilège d'être témoin en tant que « simple touriste, entièrement étranger à cette grande lutte<sup>11</sup> », pour citer ses propres termes. Dans un texte chargé d'émotion, il relate ses impressions des événements qui se déroulèrent entre le vendredi 24 et le dimanche 26 juin 1859 près de Solférino, en Lombardie : 500 000 soldats français et autrichiens marchant au combat, alors que « de tous côtés, les clairons sonnent la charge et les tambours retentissent », « comme s'ils couraient à une fête<sup>12</sup> ». Mais bientôt, « c'est une lutte corps à corps, horrible, effroyable : (...) c'est une boucherie, un combat de bêtes féroces, furieuses et ivres de sang<sup>13</sup> ». L'aube du 25 juin se lève sur « l'un des spectacles les plus affreux qui se puissent présenter à l'imagination » : les malades et les blessés de toutes les nations gisent côte à côte « sur les dalles des hôpitaux ou des églises de Castiglione<sup>14</sup> ». Pourtant, parmi ces scènes de désespoir et de souffrance se font jour aussi des instants d'espoir : les habitantes locales qui, à l'initiative de Dunant, se réunissent le dimanche pour offrir leur aide<sup>15</sup>; la promesse de Dunant au jeune caporal dont l'état ne laisse plus d'espoir et qui le supplie d'«écrire à mon père, qu'il console ma mère<sup>16</sup>»; mais aussi « l'humanité du simple troupière », dont « [la] bonté et [la] sympathie envers l'ennemi vaincu ou prisonnier » sont aux yeux de Dunant des « qualités qui ont bien certainement autant de prix que son intrépidité et sa bravoure<sup>17</sup> ». C'est à partir de ces images que se dégage la vision de Dunant, à savoir les deux initiatives qu'il propose et qui deviendront le fondement de la Croix-Rouge : i) la création, en temps de paix, de sociétés nationales de secours formées de volontaires, et ii) la rédaction d'un « principe international, conventionnel et sacré, lequel, une fois agréé et ratifié, servirait de base à des *Sociétés de secours pour les blessés* dans les divers pays de l'Europe<sup>18</sup> ». On ne peut qu'être frappé par le fait que le récit de Dunant contient déjà en germe tous les éléments qui par la suite constitueront la forme et le système organisationnel de la Croix-Rouge et, dans une certaine mesure,

10 J. Henry Dunant, *Un Souvenir de Solférino*, Genève, 1862.

11 *Ibid.*, p. 5.

12 *Ibid.*, p. 24.

13 *Ibid.*, p. 8.

14 *Ibid.*, p. 32 et p. 49.

15 *Ibid.*, p. 51.

16 *Ibid.*, p. 55.

17 *Ibid.*, pp. 42-43.

18 *Ibid.*, p. 113.

d'autres organisations internationales<sup>19</sup>. Au XIX<sup>e</sup> siècle, alors que la notion de souveraineté est en plein essor, la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, rédigée en 1864 à l'initiative de Dunant, constitue une rupture radicale avec le passé. Suivant l'expérience directe des scènes bouleversantes de Solferino, cette Convention place au premier plan non pas les dirigeants et les généraux, mais bien ceux qui étaient devenus les victimes de la guerre – les blessés et les mourants –, et qui jusque-là n'avaient guère retenu l'attention. La Convention était aussi une expression de la tradition européenne du droit naturel, née au XVI<sup>e</sup> siècle, par laquelle les juristes s'efforçaient de surmonter les particularismes des lois et des pratiques pour les remplacer par des principes d'application universelle<sup>20</sup>. La Convention de Genève de 1864 constituait un premier pas vers une transformation radicale de la structure du droit international, l'ouvrant progressivement à l'individu et à la société civile.

### Le Bon Samaritain, un archétype<sup>21</sup> ?

Existe-t-il un modèle de l'idée de l'humanité (incarné dans la Croix-Rouge ou dans d'autres cadres), c'est-à-dire de l'idée d'aider ceux qui souffrent, indépendamment de leur identité ? Max Huber, qui présida le Comité international de la Croix-Rouge de 1928 à 1944, a exprimé des pensées intéressantes sur la parabole du Bon Samaritain<sup>22</sup>. Le récit est issu de la tradition chrétienne (Évangile selon saint Luc, 10:30-37), mais son message transcende toute religion individuelle et revêt une validité universelle. La parabole évoque un Samaritain, c'est-à-dire un personnage qui ne fait pas partie du cercle des responsables religieux établis, qui vient spontanément en aide à un homme dont nous savons uniquement qu'il « descendait de Jérusalem à Jéricho » et « tomba au milieu des brigands », et ce après qu'un sacrificateur et un Lévite soient passés par là sans réagir. Le Samaritain conduit l'homme à une hôtellerie, prend soin de

19 En particulier, les principes d'humanité, d'impartialité (secourir et protéger les deux parties à un conflit armé en fonction des besoins, soulager les souffrances des victimes de la guerre et des autres types de catastrophe), la neutralité (ne pas établir de distinction entre guerres justes ou injustes, bonnes ou mauvaises, et même ne pas faire de distinction entre les coupables et les innocents), l'indépendance et le volontariat.

20 Voir Michael Ignatieff, *Die Ehre des Kriegers-I*, dans : Hans Magnus Enzensberger (éd.), *Krieger ohne Waffen, Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz*, Francfort, 2001, p. 18 : « Le droit naturel sur lequel la Convention de Genève était fondée représente la première tentative dans l'histoire de promulguer des règles qui s'appliquent à tous les êtres humains : chrétiens comme païens, croyants et non-croyants, nationaux et étrangers » (traduction CICR).

21 Je suis bien conscient du fait qu'à une époque de résurgence de l'intégrisme religieux, il peut paraître maladroit de recourir à une parabole chrétienne pour présenter un comportement humanitaire universel. Si je choisis néanmoins de m'y référer, c'est parce que cette parabole incarne un archétype de pensée et d'action que l'on retrouve dans diverses civilisations, même s'il s'exprime dans des termes différents et sous d'autres visages. En ce qui concerne, par exemple, la notion de compassion dans le bouddhisme, on peut se référer à : Hans Küng, *Projekt Weltethos*, 4<sup>e</sup> éd., Piper, Munich, 1998, pp. 118 et suivantes, p. 124 ; ou encore *Wozu Weltethos? Religion und Ethik in Zeiten der Globalisierung*, Herder, Fribourg-en-Breisgau, 2002, pp. 118 et suivantes, p. 124.

22 Max Huber, *Vermischte Schriften*, Vol. II, Glaube und Kirche, Zurich, 1948, pp. 293 et suivantes.

lui et paie l'hôte. Il est intéressant de relever que la personne qui apporte son secours est un étranger, et que l'identité de la victime n'est pas connue; comme le dit Huber, c'est l'être humain en tant que tel qui est secouru, l'être humain tel qu'il est et non pas parce qu'il présente telle ou telle caractéristique<sup>23</sup>. On ne peut qu'être frappé, en outre, par tout ce qui est absent de ce récit : aucune critique des brigands, ni des autorités qui tolèrent ce banditisme, pas la moindre accusation contre ceux qui auraient pu apporter leur aide; comme le note Huber, dans une situation d'urgence, «le devoir consiste à agir et non à parler<sup>24</sup>». Il est remarquable de noter combien de traits qui définissent la Croix-Rouge et les autres entreprises humanitaires sont contenus dans la parabole du Bon Samaritain.

### Le «troisième combattant»

Marcel Junod était un délégué du CICR pendant la guerre entre l'Italie et l'Abyssinie ainsi que durant la guerre civile en Espagne. Il se trouvait au Japon lorsque les bombes atomiques furent lâchées sur Hiroshima et Nagasaki. Il écrit : « Il n'y a jamais que deux adversaires, mais auprès d'eux et parfois entre eux survient un troisième combattant<sup>25</sup>. » Les guerres sont cruelles, emplies de haine et arbitraires. Pourtant, il existe des règles de base qui régissent des questions telles que la protection des prisonniers, des blessés, des malades et des personnes déplacées, et il y a des organisations et des personnes qui s'engagent à réduire les souffrances causées par la guerre. Elles sont souvent l'unique lien, au cœur du désastre et de la barbarie, entre les victimes et le monde de la paix et de la civilisation, un monde dont ils ont été coupés, mais qu'ils ne peuvent, assurément, avoir vraiment quitté. Le *Troisième Combattant* relate des récits tels que celui de l'infirmière héroïque de la Croix-Rouge de Belgique durant la guerre civile espagnole. L'infirmière, qui travaillait dans un château près de Barcelone que les Républicains avaient transformé en prison, avait réussi à hisser le drapeau de la Croix-Rouge. Les troupes de Franco avaient alors cessé le feu, évitant ainsi le massacre de centaines de prisonniers sans défense, terrés dans leurs cellules, et leur permettant de quitter le bâtiment en sécurité<sup>26</sup>. Marcel Junod décrit aussi comment, seul délégué du CICR dans le Troisième Reich, il parvint à gagner la France, en dépit de la guerre et de la dictature totalitaire, pour établir s'il était vrai que – comme le prétendait le ministère

23 Ibid., p. 309.

24 Ibid., p. 310.

25 Marcel Junod, *Le Troisième Combattant – De l'Ypérite en Abyssinie à la Bombe atomique d'Hiroshima*, Payot, Genève, 1989, p. 8. Jakob Kellenberger, le président du CICR, recommande toujours la lecture de cet ouvrage célèbre à tous les délégués, dans : Erica Deuber Ziegler (éd.), *Soixante ans après Le Désastre de Hiroshima de Marcel Junod*, Labor et Fides, Genève, 2005, p. 11. On trouvera d'autres témoignages parlants du travail de la Croix-Rouge dans : Stefan Zweig, «Das Herz Europas – Ein Besuch im Genfer Roten Kreuz», dans son ouvrage *Die schlaflose Welt – Essays 1909–1941*, 4e éd., Fischer, Francfort, 2003, pp. 74 et suivantes; Enzensberger, note 20 ci-dessus; Michael Ignatieff, *The Warrior's Honor*, Metropolitan Books, New York, 1997.

26 Marcel Junod, note 25 ci-dessus, pp. 152 et suivantes.

allemand des Affaires étrangères à Berlin – les parachutistes allemands étaient exécutés, en violation de la Convention de Genève. Il put établir que tel n'était pas le cas; son rapport arriva juste à temps pour empêcher les repréailles au titre desquelles les Allemands menaçaient d'exécuter dix prisonniers de guerre pour chaque soldat allemand tué<sup>27</sup>. Les rapports compilés par les délégués et par le personnel de la Croix-Rouge et d'autres organisations humanitaires contiennent des centaines de récits similaires. «Étrange soldat», écrit Junod en parlant de la fragilité extérieure et de la fermeté intérieure du CICR, «dont les armes sont deux conventions. Deux conventions et quelque chose en plus... un esprit<sup>28</sup>.»

## Les principes qui sous-tendent le droit international humanitaire à la lumière de la jurisprudence internationale

Le droit international humanitaire, dont nous venons d'évoquer l'esprit, a été traité plus particulièrement à quatre reprises par la Cour internationale de Justice : dans les affaires du *Détroit de Corfou* et des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, ainsi que dans deux avis consultatifs : sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* et sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*<sup>29</sup>. Il est intéressant et significatif que la première préoccupation de la Cour ait été d'identifier, parmi les nombreuses normes de droit conventionnel et de droit coutumier, les principes de base qui sous-tendent ces règles ou qui en forment l'assise. Dans l'affaire du *Détroit de Corfou*, la Cour s'est référée à des « considérations élémentaires d'humanité » en tant que « principes généraux et bien reconnus<sup>30</sup> », et dans l'affaire *Nicaragua* elle a cité les « principes généraux de base du droit humanitaire » « dont (...) les Conventions de Genève constituent à certains égards le développement et qu'à d'autres égards elles ne font qu'exprimer ». Dans un conflit armé, ces règles sont indubitablement, selon la Cour, « un minimum indépendamment de celles, plus élaborées, qui viennent s'y ajouter pour de tels conflits [internationaux] »; les dispositions de base de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 constituent un ensemble de règles minimales, qui, aux yeux de la Cour, reflètent ce qu'elle a décrit en 1949 comme « des considérations élémentaires d'humanité<sup>31</sup> ». Il existe aussi un devoir de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire en toutes circonstances, comme le spécifie l'article 2 des Conventions. Le devoir de respecter les Conventions en tout temps ne peut pas être dérivé des Conventions elles-

27 *Ibid.*, pp. 182 et suivantes.

28 *Ibid.*, p. 14.

29 Voir Theodor Meron, « The Humanization of Humanitarian Law », *American Journal of International Law*, 2000, vol. 94, pp. 239 et suivantes.

30 CIJ, *Affaire du Détroit de Corfou (Royaume-Uni c/ Albanie)*, fond, arrêt, CIJ Recueil 1949, p. 4; p. 22.

31 CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, CIJ Recueil 1986, p. 14; pp. 113-114.

mêmes, mais uniquement de principes généraux du droit humanitaire, que les Conventions « ne font qu'exprimer ». Il ne peut non plus y avoir de doute, étant donné la manière dont la Cour a étoffé ce qui jusque-là n'avait été qu'une catégorie purement formelle, quant au fait que fournir une assistance strictement humanitaire aux membres des forces armées ou à d'autres personnes dans un autre pays, quelles que soient leurs affiliations politiques ou leurs buts, ne saurait être considéré comme une intervention inadmissible ni comme un acte illégal. Le jugement affirme :

Un élément essentiel de l'aide humanitaire est qu'elle doit être assurée « sans discrimination » aucune. Selon la Cour, (...) non seulement l'«assistance humanitaire» doit se limiter aux fins consacrées par la pratique de la Croix-Rouge, à savoir « prévenir et alléger les souffrances des hommes » et « protéger la vie et la santé [et] faire respecter la personne humaine » : elle doit aussi, et surtout, être prodiguée sans discrimination à toute personne dans le besoin (...).

Dans son avis consultatif concernant la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, la Cour internationale de Justice a conclu à « la nature intrinsèquement humanitaire des principes juridiques en jeu, qui imprègnent tout le droit des conflits armés et s'appliquent à toutes les formes de guerre et à toutes les armes, celles du passé, comme celles du présent et de l'avenir<sup>32</sup>. » La Cour a confirmé la clause de Martens<sup>33</sup>, qui fait référence aux lois de l'humanité et aux exigences de la conscience publique, en tant que règle de droit coutumier international, en dépit du désaccord qui subsiste quant à sa signification et de l'absence d'une interprétation généralement acceptée<sup>34</sup>. Enfin, dans son avis consultatif sur l'édification du mur dans le territoire palestinien occupé<sup>35</sup>, la Cour a appliqué diverses règles de droit humanitaire concernant la protection de la population civile en territoire occupé à une situation concrète : la construction par Israël d'un mur sur le territoire palestinien occupé.

## Une pyramide pour protéger l'espace humanitaire

### Un « espace humanitaire » au sens large

J'ai tenté jusqu'ici de présenter la raison d'être du droit et de l'action humanitaires sous la forme de trois récits concernant le principe de base ou principes de justice qui sous-tendent le droit positif. Je vais maintenant proposer une métaphore qui permettra aux principes de base (incarnés dans des figures particulières, et à la fois révélés et cités dans la jurisprudence internationale) de

32 CIJ, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, *CIJ Recueil* 1996, p. 226; par. 86.

33 Theodor Meron, « The Martens Clause, Principles of Humanity, and Dictates of Public Conscience », *American Journal of International Law*, 2000, vol. 94, pp. 78 et suivantes.

34 M. Shahabadden, voir note 32 ci-dessus, *Opinion dissidente*, pp. 405 et suivantes.

35 CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif, *CIJ Recueil* 2004, p. 136; par. 89 et suivants.

«devenir espace»<sup>36</sup>. La métaphore de l'«espace humanitaire» est due à Rony Brauman, fondateur de Médecins Sans Frontières.

Je parle d'un espace symbolique, hors duquel l'action humanitaire se détache du fondement éthique ... et qui se constitue à l'intérieur des repères suivants: d'une part, la liberté de dialogue, la possibilité de parler librement avec les gens au service de qui on travaille, sans subir la présence systématique de quiconque. C'est une question élémentaire de dignité qui ne va pourtant pas d'elle-même. D'autre part, la liberté de mouvement et d'évaluation des besoins, dans toute la mesure où les conditions pratiques le permettent, bien sûr. Condition importante pour éviter de délivrer un instrument de propagande, un ornement dans la vitrine de tel chef de guerre ou de tel dictateur. Et enfin, liberté de vérification de la distribution des secours. Pour éviter tout simplement qu'ils ne soient prélevés pour nourrir les combattants, les cadres politiques<sup>37</sup>.

La doctrine de la neutralité, élément déterminant de l'identité de la Croix-Rouge, ne fait pas partie de l'espace humanitaire tel que conçu par Médecins Sans Frontières et par d'autres organisations non gouvernementales (ONG) humanitaires.

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) des Nations Unies utilise l'expression «espace humanitaire» comme synonyme de «cadre opérationnel pour les activités humanitaires», c'est-à-dire l'environnement dans lequel les institutions et organisations humanitaires sont obligées d'opérer. Voici comment l'OCHA définit ce cadre :

«[...] le respect des principes opérationnels essentiels de la neutralité et de l'impartialité dans les opérations humanitaires représente le moyen critique d'atteindre l'objectif primordial qui consiste à soulager les souffrances où que ce soit. Par conséquent, le maintien d'une distinction claire entre le rôle et les fonctions des acteurs humanitaires et des militaires est le facteur déterminant pour créer un cadre opérationnel dans lequel les organisations humanitaires peuvent s'acquitter de leurs responsabilités de manière aussi efficace que sûre<sup>38</sup>.»

Il est caractéristique de la définition «onusienne» de l'action humanitaire que l'indépendance – la distinction stricte entre les acteurs étatiques et humanitaires – ne joue pas un rôle central, contrairement à sa place dans la philosophie de la Croix-Rouge.

36 Voir Johanna Grombach Wagner, «An IHL/ICRC perspective on "humanitarian space"», à l'adresse <http://www.odihpn.org/report.asp?ID=52765>; Béatrice Mégevand-Roggo, «After the Kosovo Conflict, a genuine humanitarian space», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 837, janvier-mars 2000, pp. 31 et suivantes.

37 Rony Brauman, *Humanitaire – le Dilemme*, Les Editions Textuel, Paris, 1996, p. 43. Voir aussi Joelle Tanguy et Fiona Terry, «On humanitarian Responsibility», à l'adresse <http://www.cceia.org>.

38 Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) des Nations Unies, «Glossary of Humanitarian Terms», consultable à l'adresse [ochaonline3.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&DocId=1001328](http://ochaonline3.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&DocId=1001328) (traduction CICR).

## La structure pyramidale, prototype de l'espace humanitaire

Je cherche ici à développer la notion d'espace humanitaire pour lui donner la forme qu'il a acquise au sein de la Croix-Rouge. J'ai choisi la forme géométrique de la pyramide<sup>39</sup>. Le sommet de la pyramide est l'objectif de l'humanité, celui sur lequel l'espace est axé, ou inversement, celui par lequel la lumière pénètre pour illuminer l'espace. La base de la pyramide est formée par les règles et les principes fondamentaux du droit international humanitaire, tels qu'ils sont formulés dans le droit international conventionnel et coutumier et les principes juridiques généraux, et tels qu'ils doivent être interprétés eu égard au *telos* ou à l'«objectif» de l'humanité. Les faces de la pyramide, qui renferment l'espace humanitaire et qui rendent possible l'entreprise humanitaire, sont les principes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance. Ce sont des notions de nature essentiellement opérationnelles et instrumentales, au service du but suprême, l'humanité<sup>40</sup>. Ce qui compte dans ce modèle, et dans la forme de la pyramide, est sa structure hiérarchique : une distinction est faite, tout comme dans un système de droit constitutionnel, entre la multiplicité des normes. Dans sa structure de régulation et d'action, nous distinguons entre la raison d'être essentielle qui lui confère son identité même<sup>41</sup> et les règles explicites de comportement pour l'espace humanitaire. Une autre distinction est faite entre les niveaux matériels, normatifs et les principes opérationnels, de protection. En dépit de ces distinctions, il est important qu'au sein du système complexe de références de la pyramide, chaque point soit lié à tous les autres, et que ses parties forment un ensemble cohérent. En soi, l'espace humanitaire est une structure abstraite, figurative. Elle peut, toutefois, prendre une forme concrète matérielle, par exemple les prisons, les hôpitaux, les ambulances ou les zones de sécurité<sup>42</sup>.

Le concepteur de cette structure doit sans doute au lecteur quelques définitions. Qu'entendons-nous par le principe d'humanité ? Les trois *modi operandi* ? Ou les normes de droit international humanitaire qui forment les fondations du bâtiment ? Dans la description des composantes individuelles, je m'appuierai principalement sur quatre principes fondamentaux définis

39 Selon Rupert Emerson, le cercle – figure géométrique très fréquente dans le monde naturel – est « la principale figure qui n'a pas de fin, et représente l'emblème suprême dans la communauté du monde », dans : *Essays*, Zurich, 1983, p. 233 (traduction CICR). Nous avons choisi ici une figure formée de lignes droites et de points.

40 Marion Harroff-Tavel, « Neutralité et impartialité. De l'importance et de la difficulté, pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, d'être guidé par ces principes », *Revue internationale de la Croix-Rouge* N° 780, novembre-décembre 1989, pp. 565 et suivantes; Frits Kalshoven, « Impartialité et neutralité dans le droit et la pratique humanitaires », *ibid.*, pp. 541 et suivantes.

41 François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la Protection des Victimes de la Guerre*, CICR, Genève, 2e éd., 2000 p. 428 : « Perdant de vue le principe d'humanité, la Croix-Rouge n'a plus de raison d'être; négligeant les autres principes, elle est paralysée. »

42 Voir Mégevand-Roggo, note 36 ci-dessus, pp. 837 et suivantes.

dans le préambule aux Statuts de 1986 du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tels que définis ci-dessous<sup>43</sup>.

### *L'humanité*

*L'humanité* – selon la Cour internationale de justice dans son arrêt rendu dans l'affaire *Nicaragua*, citée ci-dessus<sup>44</sup> – signifie prévenir et alléger les souffrances des hommes, protéger la vie et la santé et faire respecter la personne humaine. Max Huber a décrit l'humanité comme « la reconnaissance sans condition de la valeur de tout ce qui porte visage humain, en particulier là où des êtres humains sont impuissants, faibles, malades, emprisonnés, en danger, privés de leurs droits et plongés dans la pauvreté<sup>45</sup> ». Dans les Principes de la Croix-Rouge, l'humanité est ainsi décrite :

Née du souci de porter secours sans discrimination aux blessés des champs de bataille, la Croix-Rouge, sous son aspect international et national, s'efforce de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes. Elle tend à protéger la vie et la santé, ainsi qu'à faire respecter la personne humaine. Elle favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples.

Selon Jean Pictet, le principe d'humanité occupe la première place dans la doctrine de la Croix-Rouge; il trace au Mouvement à la fois son idéal, ses motifs et son but; selon lui, tous les autres principes découlent de ce « principe essentiel »<sup>46</sup>. Il est important de bien comprendre – en gardant à l'esprit la parabole du Bon Samaritain – que si le principe d'humanité n'est ni un système éthique, ni l'idée d'un ordre juste dans la communauté politique (ce qui serait incompatible avec le principe de neutralité), il est en même temps, à l'intérieur de sa sphère d'influence limitée, à la fois absolu et universel. Le principe d'humanité prend ses racines dans l'idée de dignité humaine, en la reliant au droit constitutionnel des États modernes, fondé sur la primauté du droit, et au droit international des droits de l'homme. Le principe fondamental d'humanité est la norme qui doit être appliquée lors de la création, de l'interprétation et de l'application du droit matériel et des principes opérationnels dans l'espace humanitaire.

43 Le préambule des Statuts, tel qu'adopté en octobre 1986 par la XXV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève, énumère sept principes fondamentaux pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge : humanité, impartialité, neutralité, indépendance, volontariat, unité et universalité. Les trois premiers sont plus particulièrement pertinents pour notre propos. Voir Jean Pictet, *Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge – Commentaire*, Institut Henry-Dunant, Genève, 1979; Harroff-Tavel, note 40 ci-dessus, pp. 536 et suivantes.

44 Note 31 ci-dessus. Voir aussi Kalshoven, note 40 ci-dessus, pp. 541 et suivantes.

45 Note 22 ci-dessus, p. 302 (traduction CICR).

46 Jean Pictet, « Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et la Paix – Signification des principes pour l'esprit de paix », *Revue internationale de la Croix-Rouge* N° 746, mars-avril 1984, p. 67; Jean Pictet, *Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge – Commentaire*, Institut Henry-Dunant, Genève, 1979, p. 3 (disponible en ligne à l'adresse <http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/html/5MACLK>). Voir aussi Jean-Luc Blondel, « Signification du mot « humanitaire » au vu des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge », *Revue internationale de la Croix-Rouge* N° 780, novembre-décembre 1989, pp. 532 et suivantes.

Dans le jugement rendu dans l'affaire *Furundzija*, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a souligné le fait que le principe général du respect de la dignité humaine constitue le fondement commun du droit des droits de l'homme et du droit international humanitaire :

L'aspect essentiel des règles du droit international humanitaire ainsi que du droit relatif aux droits humains réside dans la protection de la dignité de la personne, qu'elle soit de sexe masculin ou féminin. Le principe général du respect de la dignité humaine est à la base du droit international humanitaire et des droits de l'homme et en est, en fait, la raison d'être; il est désormais si important qu'il imprègne le droit international dans son ensemble. Ce principe a pour but de protéger l'être humain de toute atteinte à sa dignité personnelle, que celle-ci découle de violences corporelles, d'humiliations ou de coups portés à l'honneur, au respect de soi ou au bien-être mental d'une personne<sup>47</sup>.

L'humanité représente l'objectif exclusif de la Croix-Rouge et définit son domaine de compétence. Elle constitue, en définitive, le fondement de ses valeurs et sa raison d'être. Selon la jurisprudence de la Cour internationale de justice, le principe d'humanité est une composante du droit international humanitaire, et non un élément qui lui serait imposé de l'extérieur. Tout ce qu'entreprennent des organisations humanitaires comme la Croix-Rouge doit être fait avec pour unique objectif d'aider les victimes – et les victimes potentielles – des conflits armés et d'autres situations de violence, et de respecter leurs droits<sup>48</sup>. Dans le même temps, la Croix-Rouge intervient sans violence. Comme l'a dit Jean Pictet, « la Croix-Rouge est la seule grande idée au nom de laquelle on n'a jamais tué<sup>49</sup> ».

### *L'impartialité*

Après l'humanité, *l'impartialité* est le principe le plus important pour une organisation humanitaire telle que la Croix-Rouge. Il figurait déjà dans la première Convention de Genève de 1864. C'est l'expression concrète du principe d'égalité proclamé dans les constitutions nationales et les traités internationaux depuis l'époque des Lumières. C'est aussi un principe qui revêt une importance cruciale en termes opérationnels. Il signifie que l'action humanitaire n'opère aucune distinction fondée sur la nationalité, l'ethnie, la religion, la situation sociale ni les convictions politiques. En d'autres termes, toute discrimination est interdite. L'action humanitaire vise simplement à aider les hommes – qu'ils appartiennent au camp ennemi ou allié – en fonction de leurs besoins, en donnant la priorité aux cas les plus urgents (principe de proportionnalité). Les ressources doivent donc être allouées selon le principe « à souffrance égale, aide égale ». Or, toutes

47 TPIY, Chambre de première instance, *Le procureur c/ Anto Furundzija*, jugement, Affaire n° IT-95-17/1-T (10 décembre 1998), par. 183.

48 Cornelio Sommaruga, dans: Massimo Lorenzi, *Entretiens avec Cornelio Sommaruga, Président du Comité international de la Croix-Rouge*, Favre, Lausanne, 1998, p. 19.

49 Pictet, note 46 ci-dessus, p. 74.

les victimes ne peuvent être traitées également, sans tenir compte des raisons différentes de leurs souffrances et des divers degrés d'urgence dans l'octroi de l'assistance<sup>50</sup>.

### *La neutralité*

*La neutralité* de la part d'un acteur humanitaire signifie qu'il s'abstient de participer aux hostilités et qu'il s'interdit en tout temps de prendre part à des controverses de nature politique, raciale, religieuse ou idéologique.

Le principe de neutralité impose deux obligations aux parties neutres : i) maintenir une certaine distance par rapport aux hostilités, c'est-à-dire s'abstenir d'actes qui pourraient avantager ou désavantager l'une des parties, et ii) ne pas prendre part aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique. La neutralité interdit à une organisation humanitaire telle que le CICR de condamner ou de soutenir l'un des points de vue dans un débat d'idées, et « de dire où se trouve la justice. [Le CICR] n'est que d'un seul côté, celui de la victime, dont il cherche à améliorer le sort de façon concrète et pragmatique<sup>51</sup>. » La neutralité n'est pas une valeur en soi, mais un moyen d'obtenir l'accès aux victimes et de pouvoir les secourir sur le terrain. Seul le strict respect du principe de neutralité peut permettre à une organisation humanitaire telle que le CICR d'acquiescer et de conserver la confiance de tous, et en particulier celle des donateurs et des parties à un conflit. Aucune partie à un conflit ne tolérerait la présence d'une organisation comme le CICR si elle pensait que l'institution est utilisée comme un cheval de Troie pour favoriser les intérêts politiques de la partie adverse<sup>52</sup>. La neutralité est une base essentielle pour la « diplomatie humanitaire »<sup>53</sup>.

### *L'indépendance*

*L'indépendance* d'une organisation humanitaire désigne son autonomie à l'égard des États, des organisations internationales et des autres pouvoirs. La stratégie d'indépendance est particulièrement importante pour le CICR et les autres composantes du Mouvement. Elles doivent en tout temps pouvoir agir dans le respect des principes du Mouvement. Leur action doit se fonder exclusivement sur des motifs d'ordre humanitaire. Une action humanitaire authentique ne doit pas se mêler à la politique ni à l'action militaire, et les organisations humanitaires doivent demeurer maîtres de leurs décisions. C'est l'unique manière d'assurer la crédibilité et l'efficacité de leur action.

50 *Ibid.*, pp. 78 et suivantes.

51 Harroff-Tavel, note 40 ci-dessus, pp. 570 et suivantes.

52 Wagner, note 36 ci-dessus.

53 Marion Harroff-Tavel, « La diplomatie humanitaire du Comité international de la Croix-Rouge », *Relations internationales* N° 121, printemps (janvier-mars) 2005, pp. 73 et suivantes.

## *Le droit international humanitaire*

Le droit international humanitaire protège les valeurs humaines en temps de guerre et garantit qu'une aide est apportée. La tâche première des organisations humanitaires telles que la Croix-Rouge ne consiste pas à dénoncer, mais à obtenir l'accès aux victimes. L'idée d'un espace humanitaire transparait implicitement dans l'ensemble du droit international humanitaire. La Croix-Rouge a pu faire en sorte que des groupes de personnes précis – en particulier les médecins et le personnel infirmier – et des lieux déterminés – comme les hôpitaux et les ambulances – jouissent d'un statut qui les protège contre les effets de la guerre<sup>54</sup>. Il est possible par ailleurs de créer des zones protégées<sup>55</sup>. Le droit humanitaire oblige aussi les parties au conflit, et en particulier la puissance occupante, à assurer dans toute la mesure des moyens disponibles et sans aucune distinction de caractère défavorable la fourniture de vêtements, de matériel de couchage, de logements d'urgence et d'autres approvisionnements essentiels à la survie de la population civile, ainsi que des objets nécessaires au culte. Les parties doivent aussi autoriser et faciliter le passage rapide et sans encombre de tous les envois, des équipements et du personnel de secours, même si cette aide est destinée à la population civile de la partie adverse. Ces offres de secours ne seront considérées ni comme une ingérence dans le conflit armé, ni comme des actes hostiles<sup>56</sup>.

## La reconnaissance

L'idée d'un espace humanitaire a été proposée sous diverses formes. Pour les fondateurs de Médecins Sans Frontières, la liberté d'analyse, de mouvement et d'évaluation en étaient les aspects essentiels. Les Nations Unies insistent sur l'environnement et les conditions opérationnelles qui doivent être réunies pour qu'une action humanitaire soit efficace. La Croix-Rouge – et en particulier le CICR – attache une importance particulière à son indépendance, telle que consacrée dans le droit international par les Conventions de Genève et les statuts du Mouvement. On peut voir les principes sur lesquels se fonde la Croix-Rouge comme un prototype de l'espace humanitaire. La pyramide esquissée ici, qui contient un espace humanitaire et qui correspond plus particulièrement à la conception de la Croix-Rouge, semble constituer une expression cohérente des formules conçues par rapport à Médecins Sans Frontières et à l'action humanitaire des Nations Unies. La liberté de pensée (analyse), de mouvement (accès aux victimes) et de vérification (évaluation) qu'exigent les

54 La première Convention de Genève de 1864 stipulait, en termes non techniques, le fait que les ambulances, les hôpitaux, les services sanitaires et le personnel médical étaient « reconnus neutres ».

55 En 1870, pendant la guerre franco-allemande, Henry Dunant avait proposé sans succès de déclarer Paris zone protégée, afin que la population civile soit à l'abri des attaques. Des zones protégées ont été créées pendant le conflit en ex-Yougoslavie, sur la base du droit de Genève en vigueur. Les parties au conflit, toutefois, n'en ont guère tenu compte (songeons, par exemple, à Srebrenica).

56 Protocole I additionnel de 1977 aux Conventions de Genève de 1949, article 70.

ONG, ainsi que le maintien d'une distinction claire entre l'action humanitaire et l'action militaire (sur laquelle insistent les Nations Unies), sont sous-tendues par le principe fondamental d'indépendance.

Les organisations humanitaires telles que la Croix-Rouge doivent non seulement satisfaire objectivement ces exigences, mais encore être perçues comme neutres, impartiales et indépendantes<sup>57</sup>. Il existe des parallèles clairs avec les tribunaux nationaux et internationaux, en particulier en ce qui concerne les principes d'indépendance et d'impartialité (ou d'absence de préjugé)<sup>58</sup>. Dans les deux cas, la question primordiale est l'impartialité subjective des personnes qui représentent les organisations, et le deuxième impératif est la structure des organisations: il faut qu'elles disposent d'une marge de manœuvre par rapport au gouvernement ou aux parties au conflit; l'indépendance et l'impartialité doivent être parties intégrantes de l'organisation, et ces caractéristiques doivent être garanties. En outre, leur impartialité et leur indépendance doivent non seulement être une réalité objective, mais encore être vécues et perçues par le monde extérieur. Toutes les personnes concernées doivent, sur la base de l'expérience, se persuader et demeurer convaincues du fait que l'organisation et son personnel agissent bel et bien de manière indépendante et neutre<sup>59</sup>.

Naturellement, le modèle de la pyramide humanitaire a ses points forts et ses faiblesses, qui s'expliquent par la nature réductrice et simplificatrice de cette figure.

L'une des faiblesses du modèle est son caractère statique. L'action humanitaire est efficace dans le temps. Elle évolue et se transforme<sup>60</sup>. L'image d'une pyramide souligne la structure organisationnelle, et sa nature mécanique ne permet pas d'exprimer comme il convient l'esprit et la nature dynamiques de l'action humanitaire. Il vaut sans doute la peine de se demander si des images organiques pourraient au moins exprimer l'essence de l'action humanitaire concrète telle que la décrit Dunant.

Un des atouts du modèle de la pyramide est la capacité de la structure qu'elle confère au droit et à son orientation à l'échelle humaine de supplanter l'axiome selon lequel le droit international humanitaire moderne est limité au principe fondamental du vieux droit de la guerre, tel que formulé par Grotius, à savoir limiter l'emploi des armes à la « nécessité militaire »<sup>61</sup>. La pyramide,

57 Le concept de « guerre juste », que l'on retrouve depuis l'époque des Croisades jusqu'au « jihad » aujourd'hui, remet radicalement en question ces principes. C'est cette doctrine qui sert à justifier les attaques telles que celles lancées contre les bureaux de l'ONU à Bagdad en août 2003 et contre la délégation du CICR en octobre de la même année. Pour ce qui est du contexte actuel, voir Toni Pfanner, « Asymmetrical warfare from the perspective of humanitarian law and humanitarian action », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 857, janvier-février 2005, pp. 149 et suivantes.

58 Voir, par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme.

59 Voir Luzius Wildhaber, « Gerichte und Richter im europäischen Verfassungsraum », *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 2006/I, pp. 93 et suivantes.

60 Ce n'est pas par hasard que l'on parle de *Mouvement de la Croix-Rouge*.

61 Voir Judith Gardam, *Necessity, Proportionality and the Use of Force by States*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

avec son objectif d'humanité et sa forme tridimensionnelle, est plus complexe et correspond mieux à la panoplie du droit international, dominée comme elle l'est aujourd'hui par les droits de l'homme<sup>62</sup>. Le but du droit international humanitaire moderne n'est pas uniquement de prévenir les excès en temps de guerre (c'est-à-dire les maux superflus) et d'assurer un équilibre des forces militaires selon le principe des « poids et contrepoids ». La question clé est bien celle de la dignité humaine.

## Conclusion

Nous le disions au début de cet article : « La pensée est fondamentalement métaphorique ». Notre objectif était de nous écarter, ne serait-ce que brièvement, de l'étude détaillée des normes de droit qui est le pain quotidien du juriste, pour tenter de rendre perceptible l'assise normative du droit international humanitaire à un cercle plus large de personnes intéressées, en recourant à plusieurs figures et récits. Malgré les faiblesses inhérentes à un modèle réducteur, nous avons essayé de formuler l'idée d'une pyramide délimitant l'espace humanitaire, afin de représenter ce qui constitue le droit international et l'action humanitaires. Cette tentative d'illustrer l'idée et la réalité de l'entreprise humanitaire sous la forme d'un modèle simple ne doit cependant pas nous faire oublier que les problèmes concrets que les juristes rencontrent au quotidien devront toujours être traités en interprétant, en éclaircissant et en appliquant les principes et les règles du droit.

62 Voir Michael Bothe, « Humanitäres Völkerrecht als Schutz der Menschenrechte: Auf der Suche nach Synergien und Schutzlücken », dans : Pierre-Marie Dupuy, Bardo Fassbender, Malcolm N. Shaw et Karl-Peter Sommermann (éd.), *Festschrift für Christian Tomuschat*, Engel, Kehl/Strasbourg/Arlington, 2006, pp. 28 et suivantes.

## Délégué du CICR: un acteur humanitaire exemplaire?

**Brigitte Troyon et Daniel Palmieri\***

Brigitte Troyon est directrice adjointe du droit international et de la coopération au sein du Mouvement et Daniel Palmieri est chargé de recherches historiques au Comité international de la Croix-Rouge.

### Résumé

*Les délégués du CICR ne sont qu'une partie du très grand nombre de travailleurs humanitaires. Le présent article a pour intention d'approfondir le monde « mystérieux » des délégués du CICR. Qui sont-ils exactement? Que font-ils? Qu'est-ce qui les rend aussi spéciaux? Vous trouverez la réponse à toutes les questions que vous vous posez en lisant cet article captivant.*

⋮⋮⋮⋮⋮

Expliquer à un non-initié ce qu'est un délégué<sup>1</sup> du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) peut relever de la gageure. Si l'interlocuteur étranger associe rapidement le symbole de la croix rouge à celui d'un secours charitable en faveur de populations en détresse, ses connaissances ne vont bien souvent guère au-delà. Le terme même de « délégué » – pourtant unique parmi les acteurs de l'humanitaire qui lui préfèrent ceux de « représentant », « membre », « collaborateur » – ne suscite en règle générale aucun commentaire. Malgré son mandat particulier et ses activités quelquefois spécifiques, le délégué du CICR se retrouve associé pour le *vulgum pecus* à la masse protéiforme des « humanitaires », tandis que son institution se voit, dans le meilleur des cas, confondue avec la Société suisse de la Croix-Rouge. Car, paradoxalement, si l'on ne sait

\* Original français. La version anglaise de cet article a été publiée sous le titre « The ICRC delegate: an exceptional humanitarian player? », *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, N° 865, mars 2007, pp. 97-111.

Les opinions exprimées dans cet article sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du CICR.

pas vraiment ce qu'est le CICR, on suppose en revanche de manière presque instinctive sa nature helvétique. Preuve s'il en est de la persistance et surtout de l'efficacité, dans l'imaginaire collectif, d'un discours élaboré dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et mettant en exergue la tradition humanitaire de la Suisse.

C'est donc l'ambition de cet article que d'essayer de comprendre ce qu'est réellement un délégué du CICR. Son contenu s'adresse à la fois à des lecteurs externes, et – étonnamment peut-être – à un public interne à l'institution. Car ses auteurs se sont en effet aperçus, au cours de leurs recherches et d'un bref sondage, que si les collaborateurs du CICR semblaient avoir une connaissance innée de ce qu'était un délégué, il leur était souvent difficile de l'exprimer de manière concise, sans tomber dans les travers du jargon professionnel, ni dans ceux de la périphrase. La chose n'est guère surprenante, car, dans les pages qui suivent, on se rendra compte que cette question a été débattue et a fait couler pas mal d'encre au sein même de l'organisation qui a donné naissance aux délégués. Mais avant d'entrer dans le vif du propos, il est utile de resituer le parcours du délégué à travers l'histoire du CICR.

## Le délégué à travers l'histoire

L'apparition du «délégué» est quasiment consécutive de celle du Comité international de la Croix-Rouge. En effet, le tout jeune Comité décide en mars 1864 (soit une année après sa fondation) d'envoyer deux «délégués»<sup>2</sup> auprès des belligérants danois, d'une part, et austro-prussiens, d'autre part, qui s'affrontent alors à propos des duchés du Schleswig et du Holstein<sup>3</sup>. Le terme de délégué, employé pour la première fois, garde une connotation diplomatique – un envoyé à qui l'on transmet un pouvoir – et ne fait donc pas référence à une profession proprement dite, ni du reste à une activité humanitaire, puisque les deux envoyés du CICR doivent s'informer sur les services sanitaires des armées en présence et observer avant tout. Reste que c'est pour qualifier une mission dans un contexte de conflit armé (et non dans un cadre plus habituel à l'époque, comme par exemple celui d'un congrès international) que le mot est utilisé, sorte de préfiguration de ce que sera l'environnement de travail de générations de délégués à venir.

Lors de la guerre de 1870, le Comité délègue à nouveau l'un des siens, Gustave Moynier, à Bâle, mais pour une tâche de nature essentiellement

1 Nous considérons sous ce vocable un collaborateur de l'institution expatrié et exerçant une activité pour laquelle il n'a pas effectué de formation préalable. Nous employons le terme «délégué» de manière neutre, sans aucune référence liée au sexe ; le contexte général permet de comprendre, le cas échéant, quand ce mot qualifie des hommes.

2 Le D<sup>r</sup> Louis Appia et le capitaine Charles Van de Velde.

3 «M. le général Dufour insiste sur le devoir qui nous incombe actuellement afin de conserver notre cachet d'impartialité et d'internationalité d'envoyer deux délégués, l'un en Allemagne, l'autre au Danemark.», *Procès-verbaux des séances du Comité international de la Croix-Rouge, 1863-1914*, édités par Jean-François Pitteloud avec la collaboration de Caroline Barnes et de Françoise Dubosson, Société Henry Dunant, CICR, Genève, 1999 ; séance du 13 mars 1864, p. 27.

administrative, celle de mettre sur pied l'Agence internationale<sup>4</sup>. Et si le docteur Appia fait, quant à lui, part de son intention de se rendre sur le théâtre de la guerre franco-prussienne, ce sera à titre personnel, le CICR décidant « *de ne donner pour le moment aucune délégation officielle à M. Appia; afin d'éviter tout ce qui pourrait mettre en doute la neutralité complète dont doit s'inspirer le Comité international* »<sup>5</sup>.

C'est à l'occasion de l'insurrection de la Bosnie-Herzégovine, alors province turque, que le Comité recrute une nouvelle fois des délégués, au nombre de trois<sup>6</sup>. Ceux-ci sont envoyés en décembre 1875 dans la principauté du Monténégro, pays voisin, dans le but d'y aider à la création d'une Société nationale de la Croix-Rouge et, très accessoirement, d'y porter secours aux populations réfugiées. Le séjour durant plusieurs semaines, le terme de délégation est employé pour la première fois pour qualifier cette opération qui voit également s'accomplir les premiers gestes véritablement humanitaires effectués par des délégués.

S'en suit une longue parenthèse qui dure plus de quarante ans avant que la désignation d'un délégué intervienne de nouveau, lors des guerres balkaniques de 1912-1913<sup>7</sup>. Ses tâches relèvent toutefois d'une mission de renseignement sur l'organisation et le fonctionnement des services de santé des États impliqués dans le conflit.

La déflagration d'août 1914 coïncide, pour le CICR, avec le premier engagement massif de personnel, tant à Genève que pour des activités à l'étranger. Une quarantaine de personnes officient ainsi sporadiquement sous l'appellation de délégués durant toute la durée du conflit, effectuant pour l'essentiel des visites de camps de prisonniers de guerre. Leur nombre s'accroît encore durant l'immédiat après-guerre pour dépasser cette fois la barre de la centaine<sup>8</sup>. Il est vrai que la situation humanitaire d'une Europe exsangue après quatre années de combats et que les conséquences directes de la guerre nécessitent, pour le CICR, de déployer de gros efforts qui s'accompagnent d'une augmentation de l'effectif de ses collaborateurs expatriés. En revanche, dès la moitié des années 1920 et jusqu'en 1932, à l'exception d'un représentant permanent à Moscou<sup>9</sup>, on ne trouve plus trace de délégués œuvrant pour le CICR. Ce n'est qu'avec la succession des grands conflits qui ensanglantent l'entre-deux-guerres en Chine (1932), au Chaco (1932-1935), en Abyssinie (1935-1936), puis en Espagne (1936-1939) que des délégués refont leur apparition dans la durée. Ce phénomène s'amplifie durant la Seconde Guerre mondiale : 340 personnes auront

4 *Idem*; séance du 18 juillet 1870, p. 98.

5 *Idem*, p. 102.

6 MM. Frédéric Ferrière (médecin), Charles Goetz (pharmacien), Aloïs Humbert (professeur de zoologie).

7 Carle de Marval (médecin).

8 Cent dix, selon *L'expérience du Comité international de la Croix-Rouge en matière de secours internationaux*, Genève, CICR, s.d., pp. 54-60.

9 Il s'agit de Woldemar Wehrin, voir Jean-Daniel Praz, *La mission Wehrin du CICR à Moscou (1920-1938) : Délégation ou... légation? Analyse des relations CICR-Confédération au travers d'un cas particulier de fonctionnement du Département Politique*, Université de Fribourg, 1996.

été délégués entre septembre 1939 et juin 1947<sup>10</sup>. Et si l'institution genevoise remercie, dès la fin des hostilités, bon nombre de ses délégués ayant œuvré entre 1939 et 1945, ceux qui demeurent en place, puis leurs successeurs, à partir surtout de la fin des années 1960, confèrent dès lors à cette fonction un caractère de permanence qui s'est maintenu jusqu'à aujourd'hui.

## Du représentant au collaborateur

Qualifier simplement pour le profane ce qu'est un délégué du CICR n'est pas un exercice simple. Certes, tout le monde comprend à demi-mot que le délégué représente l'institution qui le « délègue » à travers le monde. C'est du reste l'explication que donne le président du CICR, Max Huber, à une question du jeune Marcel Junod (qui deviendra par la suite le modèle et le père spirituel de générations de délégués), en partance pour l'Éthiopie : « – *Quel sera exactement notre rôle là-bas ? – Vous serez nos représentants.* »<sup>11</sup>. Mais au-delà de ce sens littéral, le mystère reste entier. Différentes voies s'offrent alors pour découvrir et définir cet acteur humanitaire particulier.

Bien souvent, c'est par l'énumération des tâches professionnelles qui incombent à cette personne que l'on résout le problème. La parade est déjà ancienne. En 1953, on peut ainsi lire dans le Manuel du Délégué : « *L'activité des délégués s'intègre à celle du CICR dont ils sont simultanément les antennes et les agents d'exécution. Représentant à la fois tous les Services de Genève à l'étranger, leurs tâches sont toujours multiples et varient selon les circonstances et le lieu.*<sup>12</sup> ». Suit une liste de ces différentes activités conventionnelles ou traditionnelles : visites de camps de prisonniers de guerre ; activités assurant le fonctionnement de l'Agence centrale de recherche ; préparation et organisation d'action de secours, activités de caractère médical ou en faveur des réfugiés et apatrides. Ce schéma d'explication est toujours en vogue et même amélioré vingt ans plus tard : « *Visiteur de prison, avocat des internés ennemis dans les pays en guerre, médecin ou chirurgien au chevet des blessés et des malades victimes des hostilités, notaire de la captivité pour identifier les détenus, chercher les disparus, regrouper les familles, distributeur de vivres et de couvertures, entrepreneur de transports, le délégué du Comité international de la Croix-Rouge exerce tous ces métiers, et bien d'autres encore.* »<sup>13</sup>.

Notons que, si être délégué n'est pas d'emblée un métier, cela le devient progressivement, suivant l'adage populaire « c'est en forgeant que l'on devient forgeron ». Émanation du Comité international, le délégué en symbolise les

10 *Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la Seconde Guerre mondiale (1<sup>er</sup> septembre 1939-30 juin 1947)*, vol. I, Genève, CICR, 1948, p. 78.

11 Marcel Junod, *Le troisième combattant. De l'Ypérite en Abyssinie à la bombe atomique d'Hiroshima*, Genève, CICR, 1989 (Zofinger, Ringier et Cie, 1947, pour la première édition), p. 13.

12 *Manuel du Délégué. Informations et instructions générales à l'usage des délégués et correspondants du CICR*, Genève, CICR, septembre 1953, p. 36.

13 « Délégué du CICR. Un métier astreignant et fascinant », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 681, septembre 1975, p. 513.

attentes, mais aussi les ambitions. Aussi longtemps que le CICR ne croit devoir agir que comme un organe de coordination, une simple courroie de transmission entre les différentes Sociétés du Mouvement de la Croix-Rouge, chargées, elles, de secourir directement les victimes, le rôle primordial du délégué se résume à celui d'un observateur, qui regarde et fait rapport. En ce sens, il n'est guère surprenant que les membres du CICR choisissent ceux qui seront leurs « yeux », leurs « oreilles », voire même leur « bouche », d'abord parmi leurs pairs ou leurs connaissances proches ; car, leur semble-t-il, ces tâches de nature essentiellement diplomatiques ne peuvent être assumées que par des personnes du même cercle de confiance.

Pourtant, au fur et à mesure que le CICR décide de sortir de cette position d'administrateur du Mouvement Croix-Rouge pour en devenir un entrepreneur, fondant son travail sur la notion d'aide concrète, dont le spectre ira en s'élargissant, parallèlement à celui de ses bénéficiaires, on assiste à une « démocratisation » de la charge de délégués ; ces derniers devenant alors aussi les « mains » de l'institution. Dès lors, déléguer signifiera plus que jamais « envoyer quelqu'un avec le pouvoir d'agir ». Cette popularisation du métier de délégué s'effectue par à-coup, à l'occasion notamment des deux guerres mondiales. Mais ce n'est qu'au tournant des années 1970 que l'on assiste finalement à l'essor de cette profession et à sa valorisation en tant que telle<sup>14</sup>. La professionnalisation est évidemment à mettre en relation avec l'évolution de l'« humanitaire » en général, et de l'intérêt croissant que l'opinion publique, puis gouvernementale vont lui porter ; un phénomène perceptible dès la guerre du Biafra (1967-1970), mais qui trouve son aura de médiatisation à partir de la fin des années 1980. La bonne volonté et l'amateurisme ne sont dès lors plus de mise, au vu des enjeux financiers liés au domaine de l'humanitaire et de la forte concurrence qui y règne désormais. Il est par ailleurs évident que la transformation de la conflictualité ces vingt dernières années (avec, entre autres, une déstructuration de la violence armée) rend toujours plus nécessaire de faire appel à des gens formés spécialement pour le métier de délégué.

A ce processus de professionnalisation correspond parallèlement une séparation des tâches, qui peut aussi avoir son revers de la médaille. Un article de la *Revue internationale de la Croix-Rouge* de 1975 liste les différentes professions qu'exercent alors ceux qui sont considérés comme des délégués du CICR dans une délégation<sup>15</sup> : « délégués-visiteurs [de prisons] ; délégués-médecins visiteurs ; délégués-médecins soignant ; personnel paramédical ; délégués de l'Agence centrale de recherches ; délégués spécialistes de secours ; spécialistes des transports ; administrateurs ; opérateurs-radio »<sup>16</sup>. Or, cette énumération peut s'avérer fallacieuse. Car, en réalité, il existe depuis très longtemps une hiérarchie

14 C'est en 1971 qu'a lieu le premier cours d'intégration pour délégués du CICR. L'institution est la première organisation humanitaire à offrir une telle formation à ses collaborateurs, et ce dès le moment de leur engagement.

15 L'expatriation continue d'être vue comme un critère incontournable pour l'obtention du titre de délégué.

16 « Délégué du CICR... », *op. cit.*, pp. 521-522.

tacite entre les différentes fonctions attribuées aux délégués, et donc une sorte de ségrégation occulte de ceux qui considèrent exercer des tâches « nobles » – et donc qui s'estiment par conséquent les seuls à pouvoir s'intituler « délégué » – à l'encontre de tous les autres affectés à de « basses besognes ». Dans cette échelle interne de valeurs, la fonction du délégué-visiteur se rendant dans les lieux de détention l'emporte largement sur celle du « délégué farine » distribuant des secours. Et que dire du reste du personnel de délégation, en particulier les infirmières auxquelles l'attribution du titre de délégué a pu être perçu par certains tenants de la ligne dure comme une aberration, si ce n'est comme un sacrilège. Était-ce le fait que les Conventions de Genève ne reconnaissent uniquement que les activités de détention des délégués du CICR<sup>17</sup> qui a pu sous-tendre et justifier cette attitude somme toute prétentieuse ? Ou encore le fait que la filière des délégués-visiteurs était souvent la voie privilégiée pour monter en grade au sein de l'institution ? La question reste ouverte.

Une autre manière de cerner l'essence même d'un délégué consiste à identifier, par la positive ou la négative, non plus son travail, mais ses compétences. C'est à cet exercice que s'attelle la mouture révisée, dans les années 1970, du *Manuel du délégué*. Dans la catégorie « Ce qu'il est... », l'ouvrage rappelle que le délégué est bien évidemment le représentant du CICR, mais aussi un négociateur impartial, l'« avocat de l'ennemi » et un agent d'information, voire même un agent de renseignements valables pour son quartier général à Genève (sic). S'il peut donc jouer les agents secrets à l'occasion, le délégué devra en revanche tirer un trait sur ses ambitions de diplomate, d'inspecteur, de juge, de fonctionnaire (hélas !) ou de samaritain<sup>18</sup>.

Enfin, on peut également insister sur des caractéristiques plus objectives, telles que l'âge, la nationalité, l'état civil, le niveau d'éducation, etc.

C'est vers cette « troisième voie » que le CICR s'est dirigé à l'orée des années 1980, non seulement pour expliquer ses attentes face à l'extérieur, mais aussi pour recruter de nouveaux collaborateurs. Car, confronté à une pénurie de délégués qualifiés et donc à un manque d'effectif dans ses délégations, l'institution s'est vue contrainte de revoir son système de recrutement, jugé trop passif et trop étroit. Ce travail, entrepris dès 1978, aboutit non seulement à la constitution d'un véritable service de recrutement<sup>19</sup>, mais également à la systématisation d'une sorte de fiche signalétique – dont plusieurs rubriques sont encore d'actualité – servant de première étape au choix des futurs délégués. En règle générale, selon les critères de sélection ainsi élaborés, on attendait des candidats qu'ils soient Suisses ; en bonne santé ; de bonne présentation ; en possession d'une formation universitaire ou professionnelle, couplées avec quelques années d'expérience ; polyglottes... et surtout, qu'ils

17 Voir l'article de 88 de la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, du 27 juillet 1929, ou encore l'article 126 de la III<sup>e</sup> Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, du 12 août 1949.

18 *Manuel du délégué*, Genève, CICR, 1972 ; « Définition du délégué », pp. 145-148.

19 Une Division Recrutement/Formation fut créée au CICR en 1979.

aient des qualités morales éprouvées et du caractère<sup>20</sup> ! L'utilité d'un tel instrument ne se fit pas attendre, car, grâce à des campagnes de recrutement lancées via la presse et même des spots à la télévision, le nombre des candidatures s'est accru sensiblement au début des années 1980. Afin de garantir une certaine qualité tout en satisfaisant à l'impératif de trouver du personnel, ces critères de sélection agissent donc avant tout comme un premier écrémage nécessaire.

## La suissitude du délégué ?

A leur lecture, un élément est particulièrement frappant : le fait que la profession de délégué découle obligatoirement de la possession d'une nationalité prédéfinie, en l'occurrence helvétique. Si l'on voulait résumer en un mot la définition (et la spécificité) du délégué du CICR, on pourrait alors dire qu'il est Suisse ! Formalisée dès le milieu des années 1970, cette règle se base sur une coutume plus ancienne. Ainsi, engagé avec le premier contingent des délégués devant servir en Espagne durant la guerre civile, Raymond Courvoisier se rappelle l'insistance portée sur la mononationalité des représentants du CICR, lors d'une présentation sur les activités et le rôle de l'institution<sup>21</sup>.

On comprend aisément que c'est par identification aux membres du Comité qui, d'abord par pratique<sup>22</sup>, puis statutairement<sup>23</sup> sont cooptés parmi les citoyens suisses, que l'on adopte cette clause. Si le Comité délègue une partie de ses pouvoirs, autant le faire à des concitoyens censés partager les mêmes valeurs que lui. On peut également se demander si ce n'est pas dans le cadre d'une politisation toujours plus accentuée du concept de neutralité au CICR – et donc de son alignement sur la neutralité politique de la Confédération suisse – que la possession d'un passeport à croix blanche devient une nécessité pour travailler dans l'organisation à la croix rouge.

Certes le terme de « neutralité » a toujours été employé au CICR, mais il semble qu'on le percevait alors comme un concept se rapprochant de ceux d'impartialité ou d'indépendance. Les statuts de l'institution de 1921 vont d'ailleurs dans ce sens, eux qui indiquent que le « *Comité international de la Croix-Rouge a pour but... de maintenir les principes fondamentaux et uniformes qui sont à la base de l'institution de la Croix-Rouge, à savoir : l'impartialité, l'indépendance politique, confessionnelle, économique, l'universalité de la Croix-Rouge et*

20 L'âge n'était pas vraiment considéré à l'époque comme un facteur déterminant, puisque les candidats devaient avoir 25 ans au minimum, et 55 au maximum (avec toutefois une préférence pour la tranche d'âge 25-35 ans). La limite supérieure sera toutefois abaissée à 45 ans, puis à 40 ans aujourd'hui. La limite inférieure est restée quasiment la même, évoluant entre 23 et 25 ans.

21 « [Les membres et les délégués du CICR] sont obligatoirement et exclusivement de nationalité suisse », Raymond Courvoisier, *Ceux qui ne devaient pas mourir*, Paris, Robert Laffont, 1978, p. 19.

22 François Bugnion, « La composition du Comité international de la Croix-Rouge », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 814, juillet-août 1995, p. 474.

23 À partir de 1930.

*l'égalité des membres qui la composent... »* (art. 3)<sup>24</sup>. De même, lorsque le Comité se décide à envoyer, en 1864, sa toute première délégation auprès de chacun des belligérants de la Guerre des Duchés, c'est afin de conserver son « *cachet d'impartialité...* »<sup>25</sup>. Si les deux délégués sont vus comme « neutres », c'est avant tout parce qu'ils ne prennent pas position pour l'un ou l'autre camp. Le fait qu'ils ne soient, tous deux, ni d'origine danoise, ni d'origine allemande est certes un atout supplémentaire favorisant leur mission, mais le critère de la nationalité n'est pas le plus important. Donner une connotation politique, et a fortiori suisse, à cette idée de neutralité ne vient à aucun moment à l'esprit des membres du CICR. En effet, si le D<sup>r</sup> Appia est effectivement un citoyen suisse, le second envoyé, le capitaine Charles Van de Velde, est, pour sa part, un Néerlandais de pure souche! Dans le même ordre d'idées, on observe que, durant la Grande Guerre, un Danois effectue pour le compte du CICR des visites de prisonniers de guerre en Allemagne en 1918, tandis le délégué permanent du Comité auprès du quartier général des armées alliées à Salonique entre 1917 et 1918 est... un Français. Le phénomène se constate encore après-guerre, où parmi les 110 délégués du CICR actifs entre 1918 et 1923, on recense sept étrangers, qu'ils soient français, russe, suédois ou allemand<sup>26</sup>.

Un « durcissement » dans la conception « élargie » qu'a le CICR de la neutralité intervient au début des années 1920. Il s'agit dans un premier temps de réagir aux prétentions d'internationalisation du Comité international diligentées par la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge qui critique la composition mononationale (c'est-à-dire exclusivement genevoise!) de ce premier organe. Pour contrer tout projet de fusion ou d'union organique avec la Ligue, le CICR choisit alors d'ouvrir ses rangs, dès 1923, à des personnalités... suisses, estimant que cet élargissement « (...) *le fortifierait et parerait dans une certaine mesure à la critique d'exclusivisme genevois qui lui est faite* »<sup>27</sup>. Parmi les papables figurent le juriste Max Huber et le conseiller fédéral Giuseppe Motta. Le président du CICR, Gustave Ador, émettra des réserves quant au choix de ce dernier candidat, du fait de sa position d'homme politique, sous-entendant qu'elle pourrait représenter un danger pour la neutralité du CICR. Ses scrupules seront cependant levés par d'autres membres du Comité qui argumenteront que « (...) *M. Motta est un homme politique suisse donc neutre...* »<sup>28</sup>. Avec la nomination du ministre, c'est alors un double processus qui s'enclenche: celui d'une politisation du concept de neutralité au CICR au contact de la neutralité helvétique, puis une sorte de symbiose entre ces deux formes de neutralité. Si la neutralité politique suisse rend possible l'existence du CICR et son travail, la neutralité de l'institution humanitaire conforte la position de désengagement politique de la Confédération. Motta relève explicitement cet élément en soulignant « *l'existence de cette arme protectrice*

24 *La Croix-Rouge internationale. Le Comité international de la Croix-Rouge et les Conférences internationales*, Genève, CICR, cinquième édition, 1925, p. 67.

25 Voir note 1.

26 *L'expérience du Comité international de la Croix-Rouge...*, op. cit., pp. 54-60

27 A CICR, A PV, Séance du Comité, 28 juin 1923.

28 *Ibidem*.

de la neutralité suisse qu'est le CICR»<sup>29</sup>. La modification des statuts du CICR en 1930 montre bien cette évolution, car si c'est la première fois que l'on y fait mention de la nationalité suisse des membres du Comité (art. 7), c'est également à cette occasion que le terme de « neutre » fait son apparition<sup>30</sup>.

Dans un contexte croissant, en Europe, de polarisation entre États démocratiques et régimes autoritaires, se met alors en place l'équation : CICR = neutre = suisse. Une formule à laquelle les années de guerre, puis le rideau de fer donneront toute sa raison d'être. Il n'est donc pas étonnant qu'à l'orée des années 1950 le président du CICR fasse appel à un collaborateur du Département politique fédéral lorsqu'il s'agira de rédiger un projet de règlement concernant le statut des délégués du CICR, visant à remplacer le contrat d'engagement interne utilisé jusqu'alors. Dans ce nouveau texte, on s'empresse alors de stipuler que « *comme membres de délégations ne peuvent entrer en considération que des citoyens suisses des deux sexes jouissant d'une bonne réputation* »<sup>31</sup>.

Devenu incontournable, le critère de la nationalité helvétique caractérise<sup>32</sup> alors – et jusqu'à l'orée des années 1990 – le délégué du CICR<sup>33</sup>, et sert de discriminant parmi les autres membres d'une délégation. Car, si de manière pragmatique, l'institution ne s'oppose pas au recrutement de personnel non suisse (mais, si possible, engagé au sein des Sociétés nationales de la Croix-Rouge) pour des tâches *ad hoc* dites techniques ou médicales (secrétariat, comptabilité, soins infirmiers, etc.), le travail traditionnel et conventionnel, et notamment celui lié à la représentation ou à la protection, ne revient, lui, qu'à des citoyens helvétiques exclusivement. Ce n'est du reste qu'à ces derniers uniquement que sont distribués des « passeports diplomatiques »<sup>34</sup> dans leurs fonctions de délégué. On ira même plus loin, au tournant des années 1980, en soulignant que seuls des collaborateurs suisses peuvent porter l'appellation de « délégué » ; quelques exceptions seront toutefois permises, concernant les postes Agence (travaillant à la réunion des familles séparées par la guerre), occupés en majorité par des femmes.

29 A CICR, A PV, Séance du Comité, 2 juin 1927.

30 « Art. 4, d. – Le CICR a notamment pour but... d'être un intermédiaire *neutre*... », *Manuel de la Croix-Rouge internationale*, Genève, Paris ; CICR, Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, 1930, p. 146 (nous soulignons).

31 A CICR, B AG, 250-001, *Projet de règlement concernant le statut des délégués du Comité international de la Croix-Rouge*, art. 3, 25 janvier 1949 (nous soulignons).

32 Pour le CICR, comme pour les autorités, alors que la population suisse semble, elle, en majeure partie l'ignorer et s'en étonner même, comme l'ont démontré plusieurs sondages d'opinion effectués à la fin des années 1980 – début des années 1990.

33 Outre sa nationalité, le délégué du CICR véhicule d'autres aspects de sa suissitude. Celle-ci se retrouve dans la manière qu'il a de percevoir son travail, utilisant à cet effet des termes qui qualifient aussi la Suisse et les Suisses en général (minutie, ordre, respect pour les autorités, discrétion, efficacité). De même, les observateurs étrangers relèvent, eux aussi, ces qualités liées à une certaine *Swissness* auxquelles ils ajoutent volontiers, et sans connotation péjorative, celle de prévisibilité. A l'opposé, ils peuvent regretter que les délégués du CICR fassent aussi preuve quelque fois d'attitudes moins favorables, mais également perçues comme typiquement suisses (rigidité, froideur, arrogance, lourdeur d'esprit).

34 L'habitude est ancienne. Durant la Première Guerre mondiale déjà, le Département politique fédéral délivre des passeports diplomatiques aux délégués du CICR. Aujourd'hui, seuls les chefs de délégation et les cadres supérieurs du CICR (mais suisses uniquement) peuvent obtenir un tel document.

## La masculinité du délégué ?

Ce dernier élément nous amène à nous demander si une autre définition possible du délégué du CICR ne serait pas liée à une question simplement biologique ; en d'autres termes, si le délégué ne peut être qu'un homme.

On l'a constaté, le projet de 1949 sur le statut des délégués ne fait aucune discrimination sexuelle, ouvrant les postes aux deux sexes. Dans la pratique en revanche, c'est à la gent masculine que, durant de nombreuses décennies, reviendra le droit presque exclusif d'occuper cette fonction. Et bien que cette *gender issue* revienne régulièrement sur la table, c'est toujours sous forme d'un « problème des femmes déléguées », visiblement assez insoluble pour leurs collègues masculins.

Certes, on signale (et peut-être on regrette), dans un article paru en 1975 dans la *Revue*, que « jusqu'à présent, les femmes déléguées ont été peu nombreuses », bien que « les expériences de ces dernières années tendent à démontrer que les femmes, au sein d'une délégation contribuent efficacement à la réalisation du travail » (sic), grâce à leurs qualités empathiques, voire maternelles<sup>35</sup>.

Reste que, lorsqu'on formalisera les critères de sélection, on ne mentionnera pas ouvertement que tant des candidats que des candidates peuvent postuler. Cette possibilité est laissée à la libre appréciation du recruteur, en tenant compte de la règle générale qu'à qualifications égales, les candidats ont des chances égales d'engagement. On spécifiera alors que, dans la mesure du possible (sic), les postes de délégués doivent être ouverts à des déléguées<sup>36</sup>. A noter que les hautes instances du CICR auraient préféré une formulation plus explicite, suivant laquelle le principe d'égalité des chances entre hommes et femmes devait être énoncé tel quel. Mais l'administration en décidera autrement, non sans avancer à l'appui de sa thèse, des arguments de « poids ». Ceux-ci portaient, entre autres, sur la non-acceptation de délégués femmes par de nombreux gouvernements – bien que l'on avoue que ce point ne soit qu'une assertion difficile à étayer de preuves concrètes – ; sur le fait que le débouché naturel pour les femmes au CICR, à savoir les activités Agence, n'en était plus un, du fait d'un nombre désormais trop important de collaboratrices. Mais aussi, plus étonnamment, on mettait en cause la persistance de réflexes misogynes<sup>37</sup>, tant parmi les chefs au siège que sur le terrain, les auteurs des textes affirmant bien évidemment être, eux, au-delà de telles attitudes primaires !

Nous ne reviendrons pas sur ces explications. Notons toutefois que, si un tel formalisme sexué pouvait se comprendre tant que l'institution n'était qu'une

35 « Délégué du CICR... », *op. cit.*, p.520.

36 A l'exception notable des postes de délégués-visiteurs de prisons, réservés à des hommes. Tout au plus, en cas de problèmes rencontrés auprès de prisonnières, dont l'état psychologique se dégraderait sans raisons apparentes, conseillait-on au délégué de leur présenter sa femme et de la laisser discuter avec elles !, Marcel A. Boisard, *Guide pratique à l'intention des collaborateurs du CICR en terres d'Islam*, Genève, CICR, 1989, p. 120.

37 Eux-mêmes reflets d'une mentalité très suisse à l'égard des questions féminines. En effet, la Confédération helvétique a durablement fait figure de « pays sous-développé » en ce qui concerne la manière dont elle traitait la partie féminine de sa population. Ainsi, les femmes suisses n'ont obtenu le droit de vote, au niveau national, qu'en 1971.

affaire d'hommes exclusivement – soit durant les quelque cinquante premières années de son histoire –, les choses avaient toutefois changé dès le début des années 1920. A cette date, non seulement le Comité a déjà coopté des femmes en son sein<sup>38</sup>, mais celles-ci ont déjà fait leurs classes sur le terrain, même si c'est de manière très modeste. En effet, dans le document déjà cité fournissant la liste des principaux délégués du CICR dès 1918, deux noms féminins apparaissent sur un total de 110 personnes<sup>39</sup>. L'un d'eux est celui d'une membre du Comité (Mlle Ferrière), dont le titre de délégué est attribué pour une mission de représentation et de négociation. En revanche, bien que totalement oublié, le nom de la seconde déléguée, Zénaïde Dessonnaz<sup>40</sup>, mérite que l'on s'attarde sur lui, car cette personne fut la première à véritablement exercer des fonctions de délégué, telles qu'on les concevait aujourd'hui, en apportant personnellement son aide aux victimes.

Adjointe « volontaire »<sup>41</sup> de son mari, M<sup>me</sup> Dessonnaz s'occupe à ses côtés, dès mai 1921, des distributions de secours aux réfugiés russes à Belgrade, ainsi que de l'assistance sanitaire pour des enfants. Elle accompagne ensuite son époux en Ukraine où elle fait d'abord office de secrétaire bénévole pour le CICR. Sur la demande expresse de son conjoint<sup>42</sup>, elle est ensuite officiellement associée aux activités de l'institution, avant de se voir attribuer, fin 1922, le titre de déléguée-adjointe<sup>43</sup>. Sur place, elle sera surtout active dans le domaine de la santé, de même que dans la coordinations des envois de nourriture destinés aux populations affamées. La fin des opérations humanitaires dans le pays des Soviets marque aussi le terme de la collaboration de M<sup>me</sup> Dessonnaz avec le Comité international de la Croix-Rouge.

Durant l'entre-deux-guerres, et à l'exception de membres du Comité qui reçoivent le titre de déléguées à des fins diplomatiques, aucune femme n'exerce réellement cette activité sur le terrain. Pendant la Guerre d'Espagne toutefois, on tente de pousser en avant des candidatures féminines. Ainsi le CICR propose-t-il de consulter les délégués sur place pour « *savoir s'il serait possible pour eux d'avoir des collaboratrices féminines au cas où le Comité international ne trouverait pas autre chose [sic!]* »<sup>44</sup>. Mais l'affaire n'a pas de suites. De même, à la recherche d'un délégué en possession d'un permis de conduire, Marcel Junod, chef des opérations du CICR en Espagne, note que l'« *on pourrait, à la rigueur, [sic] avoir recours aux services d'une femme sachant conduire* »<sup>45</sup>, mais à nouveau ce vœu pieux n'aboutit pas.

38 Marguerite Cramer en 1918, Pauline Chaponnière-Chaix en 1922 et Suzanne Ferrière en 1924.

39 1,8 % de l'effectif total, *L'expérience du Comité international de la Croix-Rouge...*, op. cit. Auparavant, les rares femmes présentes dans les délégations du CICR sont cantonnées à des tâches de secrétariat (voir par exemple la liste du personnel expatrié dans le *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, tome LII, N° 221, 15 janvier 1921, pp. 47-48).

40 D'origine russe, Zénaïde Dessonnaz était médecin et l'épouse de Georges Dessonnaz, délégué du CICR.

41 *L'expérience du Comité international...*, op. cit., p. 55.

42 ACICR, Mis 25 a 5/138, lettre de Georges Dessonnaz à la Commission des missions du CICR, 19 juin 1922.

43 ACICR, A PV, Commission des missions, séance du 22 décembre 1922.

44 ACICR, A PV, Commission d'Espagne, séance du 7 novembre 1936.

45 ACICR, CR 212-36/7218, Téléphone du D<sup>r</sup> Junod de Perpignan, 6 avril 1939.

Il faut attendre la fin la Seconde Guerre mondiale pour retrouver des déléguées (-adjointes!) du CICR dans des zones de conflit, mais une fois de plus en nombre infime : 1 femme pour 122 hommes en octobre 1944; 1 pour 146 en janvier 1945, 1 pour 165 en septembre 1945<sup>46</sup>. Dès 1946, leur effectif croît légèrement pour atteindre les 3% (4 femmes pour 148 hommes)<sup>47</sup>, avant de chuter à nouveau. On ne compte en effet plus qu'une déléguée pour 75 hommes dans la liste établie en mai 1948<sup>48</sup>, et plus aucune parmi les 70 représentants du CICR en 1949<sup>49</sup>. Les femmes ne feront modestement leur retour en qualité de déléguées qu'au tournant des années 1970... pour se voir dix ans après contingentes, la Direction des opérations n'étant, selon ses propres mots, pas préparée à absorber une croissance aussi rapide du nombre des déléguées. Il est vrai alors qu'elles représentaient en moyenne les 12,5% des délégués sortant de formation en 1980, cette proportion était passée à 48,5% une année plus tard. Et cette progression apparaissait comme inexorable. Dès lors le service des candidatures se voyait « contraint »[sic] d'appliquer une politique beaucoup plus restrictive à l'égard des candidates que des candidats. Les résultats ne se firent pas attendre; en 1982, les femmes ne représentaient déjà plus que le 17% des délégués en formation. Mais rien n'était perdu, car la division du Recrutement et de la Formation s'engageait, face à ce fait nouveau qu'était la féminisation des candidatures, à « adapter [sa] politique et à poursuivre avec prudence une expérience qui pourrait se révéler positive »<sup>50</sup>. Cette « prudence » était peut-être motivée, par le fait qu'à trop engager (surtout des femmes!), on risquait alors peut-être de mettre en péril cette caractéristique intrinsèque du délégué masculin helvétique, à savoir son exceptionnalité.

## Le délégué, un être exceptionnel ?

Plus que tout autre essai de description, il semble que ce soit la personnalité du délégué du CICR qui le définit le mieux et surtout qui le différencie du conglomerat uniforme des autres acteurs humanitaires. L'institution ne s'est d'ailleurs pas montrée avare en paroles lorsqu'il s'est agi d'expliquer ce trait de caractère. Même si, a priori, l'exercice nécessite un certain brio, car « le délégué du CICR doit présenter un ensemble de qualités contradictoires qui semblent en faire un être rare »<sup>51</sup>. En effet, « [Il] doit être à la fois un homme totalement en dehors de la norme et totalement dans la norme. Totalement hors la norme car il doit être une espèce de baroudeur audacieux, totalement dans la norme

46 « Liste des représentants du Comité international de la Croix-Rouge dans les cinq continents », respectivement dans la *RICR*, N° 310, octobre 1944, pp. 757-760; N° 313, janvier 1945, pp. 116-119; N° 321, septembre 1945, pp. 683-687. A noter que la déléguée mentionnée en octobre 1944 et janvier 1945 est la même personne.

47 *Idem*, *RICR*, N° 326, février 1946, pp. 89-93.

48 *Idem*, *RICR*, N° 353, mai 1948, pp. 343-345.

49 *Idem*, *RICR*, N° 366, juin 1949, pp. 417-419.

50 Document interne du CICR.

51 « Délégué du CICR... », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 681, septembre 1975, p. 513.

*car il doit se conformer strictement à l'ensemble des usages et des lois du pays : Il doit être totalement obéissant et doit prendre en tout instant les initiatives appropriées.* »<sup>52</sup> Tantôt souple, tantôt dur, le délégué doit par ailleurs avoir suffisamment de jugement pour apprécier quelle attitude adopter. « *Apte à prendre des décisions, et parfois à les prendre vite, il doit aussi se garder de la précipitation... Impartial sans être insensible. De l'initiative, mais avec le sens du travail en équipe... s'exprimant avec aisance en plusieurs langues, tout en sachant se taire sur les affaires qui ne prêtent pas à divulgation...* »<sup>53</sup>. Outre ces compétences, le « bon » délégué doit « *être fort pour pouvoir supporter un stress physique et psychique intense (...). Il a besoin d'une grande discipline personnelle pour ne pas flancher et ne pas « craquer » lorsqu'il ne supporte plus ce qu'il voit (...). [Ses] trois principes directeurs : TÉNACITÉ – RIGUEUR – MODESTIE...* »<sup>54</sup>.

La liste ne s'arrête pas là, et dans les différentes notices mises à disposition des futurs délégués, on pourrait encore citer les qualités suivantes : équilibre, résistance à la frustration, sens de l'observation, honnêteté, bon sens, fiabilité, tolérance, altruisme, dévouement, etc. Critères auxquels s'ajoutent tout de même des motivations humanitaires!

La Revue conclura donc : « *En un mot, [le futur délégué] doit avoir la mission du CICR dans le sang sans pour autant céder à un zèle missionnaire, et tout en réunissant sur sa personne les qualités et les contradictions de l'homo sapiens, être prêt à se dévouer sans compter, pour un salaire relativement modéré.* »<sup>55</sup>

On comprend dès lors que la quête de l'oiseau rare soit un véritable défi et que, une fois celui-ci capturé, on éprouve quelques difficultés à savoir dans quelle catégorie le classer ! En un sens, le délégué idéal serait donc véritablement un être exceptionnel. Et même si l'on convient que ce profil est un peu irréaliste, il est toutefois à la hauteur de l'importance des enjeux qu'il s'agit de relever. On ne peut alors que regretter que cette exceptionnalité ne fonctionne qu'en circuit interne et ne soit pas plus connue du grand public. Car, « *dans l'optique populaire, délégué = pauvre type en crise* »<sup>56</sup>.

52 Yves Bodmer, Jean-Charles Rey, *Analyse de certains aspects de la culture du CICR. L'idéologie de l'exceptionnel: avantage ou inconvénient?*, Cahier III: la recherche pratique, Université de Genève, mars 1993, p. 86.

53 « Délégué du CICR... », art. cit., p. 514.

54 Entretien de Cornelio Sommaruga donné à la *Sonntags-Zeitung* le 2 septembre 1990.

55 « Délégué du CICR... », art. cit., p. 514. La question du désintéressement financier est du reste un argument récurrent, voir Raymond Courvoisier, *op. cit.*, p. 19.

56 Jean-Pierre Widmer, *Délégué CICR. Atout ou pénalisation pour la suite d'une carrière professionnelle*, IDHEAP, Genève, 1986, Annexe 6-6 (citation). Cette affirmation n'est plus valable aujourd'hui. En raison de l'évolution nationale du marché du travail, le délégué du CICR est perçu comme un spécialiste possédant des qualités lui permettant d'intéresser, le cas échéant, d'autres secteurs professionnels.

## Conclusion : alors, qu'est-ce qu'un délégué ?

Loin de nous l'idée de nous appesantir sur un tel constat. Mais il est certain qu'il représente aussi l'un des reflets de la multiplicité des visions – et donc des définitions possibles – que l'on peut avoir d'un délégué du CICR. Reste qu'entre une vision institutionnelle qui met en exergue son aspect extraordinaire et sa singularité et celle du grand public qui, elle, insiste au contraire sur sa marginalité, voire son anomalie ; entre l'aventurier au grand cœur, le missionnaire de l'humanité<sup>57</sup>, ou bien le jeune diplômé cherchant sa voie, le simple titulaire d'un emploi temporaire, il doit bien exister un juste milieu.

On a vu, dans les lignes qui précèdent, que si l'on pouvait expliquer le statut du délégué de diverses manières (par ses activités, ses compétences, ses attributions, etc.), aucun de ces éclaircissements seul ne permettait d'appréhender l'essence complexe de cet acteur humanitaire. C'est donc en couplant l'ensemble des définitions énoncées auparavant que l'on s'approcherait peut-être plus facilement de la réalité. De ce kaléidoscope, il en ressortirait alors le portrait suivant : le délégué est un homme suisse devant exercer des activités en faveur des victimes de la violence de guerre<sup>58</sup> et de ses conséquences directes, muni pour cela d'attributions spécifiques et d'une personnalité exceptionnelle. Bien qu'esquissée à traits grossiers, cette représentation serait à même de distinguer l'*homo delegatus* de ses autres congénères engagés sur le terrain humanitaire. Pourtant, à observer ce qui se passe concrètement aujourd'hui, on se rend compte que cette image générale est bien obsolète.

En ce qui concerne le *sexe*, le délégué-type s'est en effet largement féminisé durant ces vingt dernières années. Reléguées à une portion congrue au début des années 1980, les femmes ont pris leur revanche en à peine une génération. Actuellement, sur le terrain, plus de quatre délégués sur dix sont des femmes (41% contre 59% en 2005) et ce chiffre est en constante progression depuis plusieurs années. La situation est même meilleure au niveau du recrutement, puisque le CICR retient de nos jours un nombre supérieur de candidatures féminines, ce qui se répercute par conséquent *donc* sur le nombre d'engagement de femmes déléguées (57% contre 43% d'hommes en 2006). Doit-on voir dans ces chiffres l'aboutissement de longs efforts d'ouverture de la fonction de délégué à la gent féminine? Ou signalent-ils peut-être, comme dans d'autres cas de figure où l'on assiste à une féminisation de certaines tâches, un désintérêt, voire une dévalorisation de la part des hommes pour le travail dit humanitaire? Le débat reste ouvert. En tous les cas, le délégué n'est plus uniquement un représentant du sexe fort. Et s'il existe encore une *gender issue* au CICR, celle-ci porte plus sur la question du degré de responsabilité attribué aux femmes travaillant pour l'institution que sur celle de leur représentation en son sein.

57 Le concept de *travailleur social international* fut aussi utilisé pour qualifier le délégué du CICR, voir ACICR, B AG 013-001, Le travailleur social international en face du problème ORIENT-Occident, p. 4.

58 Sous ce vocable, nous considérons toutes les catégories de conflits armés et de violences ou troubles internes.

Un changement identique s'est produit pour ce qui a trait à la *nationalité*. Longtemps hermétiquement fermés aux personnes ne possédant pas l'ausweis à croix blanche, la fonction et le titre de délégué se sont désormais internationalisés, ou pour le moins occidentalisés<sup>59</sup>. Ce bouleversement dans la tradition institutionnel – car c'en est un – est advenu quasi consécutivement à une autre révolution d'importance, la chute du mur de Berlin et donc la fin de la période de Guerre froide. Ce changement, à l'issue duquel la notion de neutralité attachée à la nationalité suisse a perdu de sa consistance, a donc rendu possible l'accession de collaborateurs étrangers au rang de délégué, et cela dès 1993.<sup>60</sup> Cette transformation est du reste aujourd'hui confortée, si besoin était, d'abord par l'entrée de la Confédération helvétique dans l'Organisation des Nations unies, puis par une politique étrangère suisse très engagée dans les problèmes d'actualité; deux éléments contribuant à leur tour à la relativisation du concept de neutralité<sup>61</sup>. Si l'on a pu voir en cette internationalisation du personnel du CICR un geste novateur, c'était oublier que l'institution avait déjà expérimenté pareille situation presque cent ans auparavant, comme nous l'avons relaté dans cet article<sup>62</sup>.

Quant aux *compétences personnelles*, il est tout d'abord intéressant de noter que cette mise en exergue de l'individu et de ses qualités peut être considérée, au CICR aussi, comme l'un des effets post-1968. En effet, auparavant, l'on insistait avant tout sur la façon dont le délégué devait se comporter afin de « *se montrer digne de l'idée qu'il représente* »<sup>63</sup>, plutôt que sur la personnalité de ce dernier. Loin d'avoir perdu de sa pertinence – contrairement aux critères sexuel et national –, la capacité personnelle du candidat au poste de délégué reste de loin le critère de sélection le plus important. Même si l'on a conscience, comme par le passé, que les conditions requises « *peuvent à priori sembler antinomiques: [car on doit] être tenace et flexible, créatif et méthodique, curieux et discret, sensible et maître des ses émotions* »<sup>64</sup> ... tout en étant une personne

59 Les Non-Occidentaux recrutés en 2006 en tant que délégués étaient 13 (11% contre 65% d'Occidentaux non suisses). Ces pourcentages montrent encore le chemin qu'il reste à parcourir avant une véritable internationalisation du CICR, notamment en regard de la question de l'expatriation des employés nationaux, dont l'expérience et les compétences sont aujourd'hui encore très peu exploitées par l'institution.

60 Les ressortissants non suisses représentent aujourd'hui plus de la moitié de l'effectif total des délégués (52% en 2005).

61 Le Département fédéral des affaires étrangères vient, du reste, de lancer une réflexion sur ce que signifie la neutralité suisse en ce XXI<sup>e</sup> siècle.

62 Un autre défi (voir note 58) qui se pose encore au CICR au niveau de l'internationalisation concerne la politique des langues. Institution longtemps francophone uniquement, le CICR s'est graduellement ouvert aussi à l'anglais, demandant cependant à ses collaborateurs étrangers, notamment ceux travaillant à Genève, une connaissance active ou passive du français. Si ces deux idiomes sont aujourd'hui reconnus comme langues de travail officielles de l'institution, le passage à une langue unique – l'anglais – profiterait encore à cette internationalisation du personnel. Mais l'on touche ici, via la question linguistique, au problème même de la spécificité, voire à l'unicité du CICR en tant qu'organisation internationale (mais également miroir d'une certaine suissitude), raison pour laquelle cette démarche suscite des réticences.

63 *Manuel du Délégué...* (1953), p. 16.

64 *Travailler au CICR: diversité des profils et des missions*, site web du CICR.

relativement jeune. On continue donc de rechercher «*le dynamisme de la jeunesse et la prudence de l'âge mûr*»<sup>65</sup>. Et c'est sur cette contradiction que se base l'essentiel des exigences liées au recrutement de futur(e)s délégué(e)s, étape durant laquelle différentes dimensions des candidat(e)s (comme leur motivation, leur capacité de leadership ou de conceptualisation, la manière qu'ils ont de communiquer, etc.) sont passées au crible.

Certes, à travail exigeant, personnel compétent. Mais l'on peut aussi se demander si ce système de sélection, nécessaire pour maintenir la qualité des personnes engagées, n'aboutirait pas à la longue à un résultat doublement inattendu. A savoir qu'à force de sélectionner selon une grille bien prédéfinie et qui reprend, en grande partie, les compétences que l'on escomptait autrefois de candidats suisses, on risque d'accentuer le processus d'helvétisation des collaborateurs étrangers – processus déjà à l'œuvre au travers de l'histoire et de la culture institutionnelles –, et donc à annihiler l'atout que représente l'internationalisation des délégués. De même, à force de formater en quelque sorte les personnalités, en leur demandant à toutes de remplir parfaitement et complètement les mêmes qualités, tout en omettant les différences et les parcours de vie propres à chacun, on en arriverait à oublier l'individu, l'humain et ses possibilités insondables, et donc à laisser de côté ce qui fait *in fine* le caractère exceptionnel du délégué.

65 «Délégué du CICR...», *op. cit.*, pp. 513-514.

© CICR/BOURGEOIS, Patrick



**AFGHANISTAN**  
Province de Ghor. Préparation  
à la distribution de secours  
alimentaires aux familles  
vulnérables.

11/2002

© CICR/



**INDONESIE**  
Province de Papua, camp  
de Merauke pour personnes  
déplacées. Point de distribution  
d'eau mis en place par le CICR.

2005

## GUINEE

Conakry. Arrivée et accueil de plus de 1.400 ressortissants guinéens fuyant la violence en Côte d'Ivoire.

La Côte d'Ivoire a basculé dans le chaos en septembre 2002, quand un simple mouvement de protestation contre la mobilisation imminente d'un groupe de soldats s'est transformée en une guerre ouverte. Avec quelque 5 millions d'étrangers en majorité des migrants économiques, la Côte d'Ivoire était le coeur économique et politique de la région. Depuis le début des troubles, des milliers de civils ont été tués, des millions de personnes ont été déplacées à l'intérieur des frontières et quelque 400.000 autres, principalement des ressortissants étrangers, ont fui vers les pays voisins.

06/03/2003



© CICR/FARNSWORTH, Christian

## FRANCE

Guerre 1914-1918. Champagne. Premiers secours sur la ligne de front.



© Photothèque CICR (DR/)

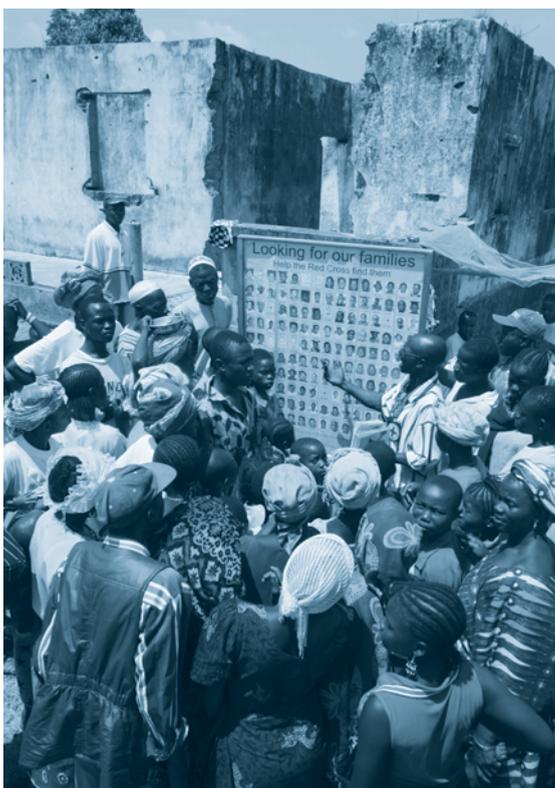
© CICR/VOETEN, Teun Anthony



**IRAK**  
Bagdad. Camp de réfugiés  
palestiniens.

11/2003

© CICR/HEGER, Boris



**LIBERIA**  
Lofa county, Barkedou. Employé  
CICR expliquant le rôle de  
l'agence de recherches.  
Février / Mars 2006.

2006

**KENYA**

Nairobi. Diffusion des principes du droit international humanitaire aux forces spéciales de la police du Kenya. Policier avec dépliant CICR.

16/01/2004



© CICR/HEGER, Boris

**LIBERIA**

Monrovia. Prison centrale. Visite du CICR.  
Février / Mars 2006

2006



© CICR/HEGER, Boris

© CICR/GASSMANN, Thierry

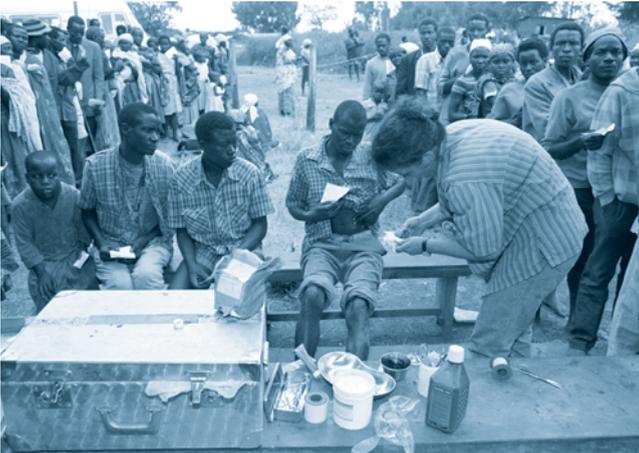


**MACEDOINE**

Camp de Stenkovec 2. Réfugiés attendant leur transfert vers d'autres camps. Aménagé par l'armée française et situé à environ 12 km de Skopje, ce camp accueille 10.000 personnes réfugiées du Kosovo (estimation du jour).

16/04/1999

© CICR/CHESEX, Luc



**Rwanda**

Nyagahita. Clinique mobile

01/08/2003

**THAILANDE / CAMBODGE**  
 Camp de réfugiés du Site B. Un  
 père vient de recevoir un message  
 Croix-Rouge de son fils.

1988



© CICR/PIZER, Thomas

Aujourd'hui, il y a de très  
 nombreux acteurs humanitaires,  
 utilisant une grande variété  
 d'emblèmes.



Volume 89 Number 866 June 2007

# INTERNATIONAL REVIEW

of the Red Cross

Humanitarian debate: Law, policy, action

# Catastrophic events



ICRC

**REVUE**  
**INTERNATIONALE**  
de la Croix-Rouge

**Événements catastrophiques**

## ÉDITORIAL

Dans les tragédies classiques de l'Antiquité, la catastrophe résout l'intrigue narrative; elle en est le dénouement et clôt la pièce, en général par la mort d'un ou de plusieurs personnages principaux. Aristote la définit comme « une action douloureuse ou destructive, où des meurtres sont exécutés et des blessures et autres souffrances semblables sont représentées sur scène ». C'est là que se trouve l'origine du mot « catastrophe », utilisé actuellement au sens d'événement brutal provoquant la mort et la destruction sur une grande échelle. Dans cette acception, tout conflit armé, tout désastre ayant une cause naturelle ou technologique est une catastrophe. Toutefois, les événements catastrophiques impliquent des changements subits et dramatiques.

\*\*\*

Très souvent, les catastrophes naturelles, tels les ouragans, les tremblements de terre, les tornades, les inondations ou les incendies de forêt, étaient considérées comme des châtiments divins, contrairement aux catastrophes dues à des erreurs humaines, tels les accidents de transports ou les désastres environnementaux causés par des défaillances techniques ou, pire encore, imputables à des facteurs sociologiques à forte motivation humaine, en particulier dans les situations de conflit armé et de violence collective où s'affrontent des intérêts politiques, économiques et militaires. Mais on affirme de plus en plus que toutes les catastrophes sont d'origine humaine, car en prenant des mesures avant qu'un risque ne se concrétise, l'homme peut empêcher que celui-ci se transforme en catastrophe. La vulnérabilité humaine, due au manque de planification et de gestion des risques, à l'absence d'une gestion appropriée des situations d'urgence ou à l'imprévisibilité de l'événement, est la source de pertes en vies humaines, en ressources financières et en infrastructures. La gravité de ces pertes dépend de l'aptitude de la population à surmonter la catastrophe – de sa résilience.

La récente flambée de SRAS (syndrome respiratoire aigu sévère) donne une idée de l'ampleur des effets que pourrait avoir une pandémie sur la santé et l'économie. Cela ressort également des prédictions des experts relatives à la possible mutation du virus H5N1 de la grippe aviaire en une souche transmissible d'homme à homme. Toutefois, comme le montrent les études de cas, la

gestion des risques et des catastrophes est possible, dans une large mesure, lors de catastrophes naturelles, même si des changements subits dans leur déroulement peuvent modifier certains paramètres.

\*\*\*

Cette édition de la *Revue* s'intéresse tout particulièrement à la menace que représente un incident nucléaire, radiologique, biologique ou chimique (NRBC). Même si de telles armes ont été mises hors la loi ou que leur emploi, pour ce qui est des armes nucléaires, a été déclaré généralement incompatible avec le droit humanitaire, le fait qu'elles soient facilement disponibles rend leur usage assez probable. Tout le monde se souvient du bombardement atomique d'Hiroshima et de Nagasaki à la fin de la Seconde Guerre mondiale, lorsque pour la première fois, une seule bombe pouvait faire des dizaines de milliers de victimes. Des armes chimiques ont également été utilisées, notamment lors de la guerre Irak-Iran dans les années 1980. Divers petits incidents, sans lien avec un conflit armé, révèlent que des armes NRBC pourraient être employées sur une plus grande échelle par des États et des groupes non étatiques, avec le risque de catastrophes que cela implique. Les conséquences et les besoins humanitaires découlant d'un tel usage sont différents dans chaque cas et dépendent aussi du type d'incident NRBC. Les problèmes les plus difficiles à gérer pour les États et tout spécialement pour les organisations humanitaires résulteraient de l'emploi d'armes atomiques, d'armes chimiques et d'agents très infectieux facilement transmissibles.

Les chances d'atténuer les effets d'une catastrophe sont grandement améliorées lorsque ceux qui pourraient en être les victimes élaborent des plans pour se préparer aux situations d'urgence et développent les capacités d'intervention appropriées. En cas d'incident majeur, de nombreux gouvernements font usage de leur droit à déclarer l'état d'urgence, ce qui leur donne des pouvoirs étendus sur la vie quotidienne de leurs citoyens et peut restreindre temporairement certains droits civils. De ce fait, les considérations de sécurité entrent souvent en conflit avec les considérations d'ordre humanitaire. La plupart des pays industrialisés ont des services internes ayant pour tâche d'aider à gérer les situations d'urgence, quelles qu'elles soient. Les principaux sont la police et les services de sécurité (et d'investigation), les services du feu (et de sauvetage) et les services médicaux d'urgence. Ils sont souvent gérés par le gouvernement, mais parfois, il s'agit aussi de sociétés privées ou d'organisations de volontaires.

\*\*\*

Alors que certains pays occidentaux disposent de plans nationaux d'intervention d'urgence adéquats pour faire face à des événements catastrophiques, il est fort probable que ces plans manquent dans de nombreux autres pays. Les capacités locales étant souvent insuffisantes pour affronter une crise majeure, on doit alors avoir recours à l'aide internationale, ne serait-ce que pour garantir un minimum d'assistance aux victimes. La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge diffuse des principes directeurs pour

aider à organiser les secours. Dans les situations de conflit armé, et plus encore lors d'un incident NRBC, la priorité donnée à la sécurité et aux investigations peut momentanément entraver les secours. L'incertitude entourant la nature de l'incident, en particulier le moment et l'ampleur d'une telle attaque, peuvent empêcher d'apporter toute forme d'assistance effective aux victimes. De toute manière, une réponse internationale efficace, bénéficiant directement aux victimes d'attaques NRBC, ne serait pas possible de nos jours sans avoir recours à des moyens militaires. Certaines agences spécialisées des Nations Unies telles l'Agence internationale de l'énergie atomique, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques et l'Organisation mondiale de la santé ont un savoir-faire et un équipement spécial limités pour remplir leur mission dans des zones contaminées. Toutefois, leur mandat ne comprend pas nécessairement l'aide directe aux victimes. D'autres organisations humanitaires n'ont pas, pour l'instant, les moyens de travailler dans des environnements contaminés.

\*\*\*

Le CICR ainsi que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et leur Fédération ne sont guère en mesure non plus de porter secours aux victimes éventuelles des armes NRBC dans le cadre d'une réponse internationale. En remplissant leur mission, qui est d'apporter protection et assistance aux victimes des conflits armés, les collaborateurs du CICR se sont parfois retrouvés dans une zone contaminée sans le savoir, et cela pourrait se reproduire à l'avenir. En se trouvant dans une telle situation lors de conflits passés, le CICR a adapté son approche aux circonstances – essentiellement sans pouvoir venir en aide directement aux victimes des zones contaminées. Actuellement, il n'existe aucun plan permettant d'apporter une aide efficace aux victimes tout en minimisant les risques pour la santé et la sécurité du personnel humanitaire.

\*\*\*

Bien sûr, personne n'aime envisager de tels scénarios catastrophiques. Néanmoins, il est de notre responsabilité de prendre les mesures nécessaires pour éviter les catastrophes et, si elles sont inévitables, de disposer des moyens permettant de réduire leurs effets et d'atténuer les souffrances des personnes touchées. Pour ce qui est des armes NRBC, toute opération lancée pour faire face de manière adéquate à un incident, peu probable mais qui aurait un fort impact, exigerait d'énormes investissements à long terme dans divers domaines (politique, gestion, organisation, finances et, en particulier, ressources humaines). Ce sont des gros investissements pour cas d'urgence que la plupart des États peuvent difficilement financer. Par conséquent, il est important d'encourager la discussion pour voir comment les gouvernements pourraient, peut-être ensemble, contrer ces menaces pendant qu'elles ne sont encore que virtuelles.

*Toni Pfanner*  
*Rédacteur en chef*



## Interview de Maurits R. Jochems\*

*L'ambassadeur Maurits R. Jochems est vice-secrétaire général adjoint à la Division opérations du Secrétariat international de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). À ce titre, il est responsable, entre autres, des activités de l'Alliance concernant la planification des situations d'urgence à caractère civil. Diplomate de carrière, il est détaché par le ministère des Affaires étrangères néerlandais à l'OTAN depuis août 2005. Avant de prendre ses fonctions actuelles, il était directeur de la politique de sécurité internationale au sein du ministère néerlandais des Affaires étrangères, où il s'occupait des opérations, des questions de politique de sécurité de l'OTAN et de l'Union européenne, du désarmement et de la maîtrise des armements à l'ONU, des activités de l'OSCE et de la politique relative aux exportations d'armes. Il a aussi travaillé dans les ambassades des Pays-Bas en Jamaïque, à Bonn, à Beyrouth, à Bruxelles (auprès de l'OTAN) et à Rome.*

.....

***Pourriez-vous nous décrire en quelques mots la nature et l'ampleur des activités de planification en matière de situations d'urgence civiles de l'OTAN?***

Depuis la création de l'Alliance, en 1949, l'OTAN a toujours beaucoup insisté sur la notion de protection de la population civile. C'est en 1953 que l'OTAN a mis en place un dispositif d'assistance en cas de catastrophe, consciente du fait que les capacités de protéger les populations en temps de guerre pouvaient aussi être utilisées pour les protéger contre les conséquences des catastrophes, qu'elles soient naturelles ou causées par l'homme. Après le lancement du Partenariat pour la Paix, en 1994, de nombreux pays partenaires ont manifesté leur intérêt à l'égard d'un renforcement de la coopération avec l'OTAN dans le domaine de la protection civile et des interventions en cas de catastrophe. En 1998, à la

\* Interview réalisée le 28 juin 2007 à Bruxelles par Toni Pfanner, rédacteur en chef de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*.

La version anglaise de l'interview a été publiée dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, N° 866, juin 2007, p. 239-245.

suite d'une initiative de la Fédération de Russie, le Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe (EADRCC) a vu le jour au siège de l'OTAN.

La planification des situations d'urgence à caractère civil est avant tout une responsabilité nationale, et les biens de caractère civil demeurent en tout temps sous le contrôle des autorités nationales. La valeur ajoutée qu'apporte l'OTAN réside dans la facilitation de la coordination et de la liaison grâce à des structures telles que le Centre de coordination. Des alliés et des partenaires de plus petite taille se voient ainsi donner la possibilité, qu'ils n'auraient pas autrement, d'apporter une contribution comme un hôpital de campagne ou une unité de purification d'eau. Le but de la planification des situations d'urgence civiles à l'OTAN est de mettre en commun les informations sur les activités nationales de planification, afin d'assurer l'utilisation la plus efficace possible des ressources civiles durant les situations d'urgence. Elle permet aux nations alliées et partenaires de s'assister mutuellement en se préparant aux conséquences des crises, des catastrophes ou des conflits et en les affrontant.

### ***Qu'entendez-vous par réaction civile et militaire coordonnée ?***

La planification et l'exécution des opérations militaires est un processus complexe. Afin de mettre en place une opération qui permette de faire face de la meilleure manière possible à une situation de crise, les planificateurs et les commandants militaires ont souvent besoin de faire appel aux compétences et aux moyens matériels du secteur civil. L'OTAN est un forum efficace au sein duquel les moyens civils et militaires peuvent se compléter mutuellement et concorder en vue d'un objectif commun. La coopération étroite et la compatibilité des modes opératoires entre acteurs militaires et civils sont cruciales, et ce sont les caractéristiques d'une situation donnée qui doivent dicter la meilleure solution : réponse militaire, réponse civile, ou combinaison des deux.

### ***L'OTAN n'est-elle pas une alliance militaire ?***

Il est clair, au vu de ce qui précède, que l'OTAN a une dimension civile, mais c'est avant tout une alliance politique qui utilise principalement des instruments militaires. Toutefois, dans la plupart des États membres de l'OTAN, l'armée joue aussi un rôle d'appui aux autorités civiles dans des situations exceptionnelles et particulièrement difficiles. Bien entendu, la tâche principale de l'armée, dans n'importe quel pays, consiste à assurer la défense nationale. Sa seconde mission consiste à contribuer à la défense de l'Alliance, y compris en contribuant aux opérations de maintien de la paix. Dans plusieurs pays, comme les Pays-Bas, le Royaume-Uni, les États-Unis et le Canada, l'assistance militaire aux autorités civiles conduit à des contacts plus intenses entre les ministères de la Défense et de l'Intérieur, par exemple pour prendre des dispositions permettant au ministère de l'Intérieur de pouvoir disposer d'un certain nombre d'hélicoptères lors de situations d'urgence telles que des inondations.

***Si la planification en cas de situation d'urgence à caractère civil est une responsabilité nationale, pourquoi déployer des moyens militaires dans des opérations internationales de secours en cas de catastrophe ?***

Les catastrophes récentes telles que l'ouragan Katrina et le tremblement de terre au Pakistan ont montré à quel point certaines capacités militaires peuvent être utiles lorsque les premiers intervenants sont dépassés par les événements. D'aucuns pensent sans doute que les secours en cas de catastrophe sont dispensés de manière plus efficace et plus économique par des acteurs civils : autorités nationales, organisations internationales ou organisations non gouvernementales. C'est sans doute vrai dans la plupart des catastrophes, mais il y a hélas des cas où l'ampleur du désastre est telle que les premiers intervenants – autorités locales ou services du ministère de l'Intérieur – sont tout simplement débordés. L'assistance de l'armée peut aussi être nécessaire pour des opérations qui exigent du matériel spécial, comme des ponts, des ponts aériens ou des hôpitaux de campagne. C'est dans des cas de ce type que les militaires peuvent et doivent être associés aux opérations. Aider les autorités nationales à réagir aux catastrophes naturelles ou industrielles constitue, comme je l'ai dit, une mission fondamentale des forces armées dans la plupart des pays, qu'ils appartiennent ou non à l'OTAN.

***Pourriez-vous préciser la répartition des tâches en cas d'intervention de l'OTAN après une catastrophe civile ?***

Avant de vous répondre, permettez-moi une remarque sur la terminologie. Le mot « intervention » dans votre question me gêne. Si une catastrophe survient, l'OTAN apporte son assistance en réponse à une demande formulée par un pays touché. Je souligne que l'OTAN n'intervient pas : elle offre son assistance en réponse à une demande.

Les capacités propres de l'OTAN sont très limitées. Elle s'appuie presque exclusivement sur les capacités nationales. La valeur de l'OTAN réside dans sa capacité de mobiliser et d'utiliser ces capacités de manière cohérente. L'organisation a des capacités de commandement et de contrôle, avec des sièges à Naples, Brunssum, Lisbonne et Bruxelles. Elle a une vision d'ensemble de ce qui est disponible, en quel lieu et auprès de qui. Toutes les nations n'ont pas des capacités ou des compétences suffisantes, en termes quantitatifs ou qualitatifs. Dans certains pays, la situation laisse à désirer. Le rôle majeur de l'OTAN consiste à mobiliser et coordonner l'utilisation de ces capacités. En général, les pays qui disposent de ressources importantes gèrent eux-mêmes les situations d'urgence. Cependant, des pays frappés par une catastrophe massive peuvent avoir des points faibles et demander de l'aide. Lorsque l'aide de l'OTAN est sollicitée, le rôle de l'organisation consiste à aider à combler ces lacunes et, en utilisant l'inventaire des capacités nationales, à mobiliser ces ressources auprès des pays du Conseil de partenariat euro-atlantique qui en disposent. Une fois que l'on sait où se trouvent les ressources nécessaires, la tâche consiste à venir en aide au pays touché et à soutenir les pays de manière à acheminer l'assistance jusqu'au lieu où elle est requise. Le Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe est un organe de dimensions modestes, mais efficace.

***Y a-t-il des différences entre la conception militaire de l'assistance aux populations civiles et celle des autorités nationales ou des organisations humanitaires ?***

Nous n'établissons pas de distinction hermétique entre les démarches ; tout cela fait partie d'une action coordonnée. Si les militaires ont, de toute évidence, des capacités utiles à apporter aux opérations de secours en cas de catastrophe, cette assistance doit être fournie dans le respect du principe de subsidiarité. Je veux dire par là que les responsables civils doivent toujours avoir le rôle directeur, et ce sont eux qui doivent officiellement demander l'appui des militaires. L'assistance doit être fournie en réponse à une demande, et non pas parce qu'il y a une volonté d'offrir des secours. En principe, ce sont les pouvoirs locaux qui devraient solliciter une assistance extérieure, y compris militaire, dans les cas où ils considèrent que la catastrophe est d'une ampleur telle qu'ils ne peuvent y faire face seuls.

***Est-ce ainsi que les choses se sont produites dans le cas de l'ouragan Katrina aux États-Unis et du séisme au Pakistan en 2005 ?***

Tout à fait. Dans ces deux cas, les gouvernements nationaux concernés ont officiellement demandé l'assistance de l'OTAN. Dans le cas du Pakistan, les Nations Unies ont en outre demandé l'aide de l'OTAN pour mettre sur pied leur propre opération de secours. De ce fait, la majeure partie des matériaux essentiels fournis par les services du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés pour permettre à ceux-ci d'avoir un abri ont été transportés au Pakistan par des avions de l'OTAN, avant l'arrivée du rude hiver himalayen. L'OTAN a aussi participé aux réunions générales de coordination à Islamabad, dirigées conjointement par des responsables du gouvernement pakistanais et par le représentant résident des Nations Unies, ainsi qu'aux réunions sous-régionales appropriées sous l'égide des Nations Unies, comme celles concernant les soins de santé et les abris.

***L'opération de l'OTAN au Pakistan a été la première grande opération civile de secours après une catastrophe.***

Le tremblement de terre a frappé le Pakistan et une partie de l'Inde le 8 octobre 2005. Le 10 octobre, le gouvernement pakistanais s'adressait à l'OTAN et à d'autres organisations pour solliciter une assistance. Le lendemain, l'OTAN prenait la décision d'établir un pont aérien entre l'Europe et le Pakistan pour transporter les secours requis d'urgence dans les zones de haute altitude. Nous avons transporté 3 400 tonnes de secours fournis par les Nations Unies (essentiellement des tentes et du matériel pour abris). En parallèle, l'OTAN a étudié d'autres possibilités et a décidé de mettre à disposition un hôpital supplémentaire pour la zone touchée, une unité d'ingénieurs pour les réparations urgentes et des unités de purification d'eau. Les ingénieurs ont réparé environ 60 kilomètres de routes endommagées. Le personnel médical a traité directement quelque 5 000 personnes, tandis que 3 500 personnes ont pu être soignées par des équipes mobiles. L'ensemble de l'opération a duré environ trois mois.

Nous avons toujours considéré intuitivement qu'une opération de secours devrait être d'une durée limitée. Après cette première phase, les activités de reconstruction prennent la relève, et c'est indubitablement un rôle qui incombe aux Nations Unies et à d'autres, mais pas à l'OTAN.

### ***Quels enseignements avez-vous tirés de l'expérience au Pakistan ?***

Notre problème numéro un a été le financement. Les coûts de fonctionnement du pont aérien et de l'acheminement des secours par hélicoptère étaient énormes. Les ministères de la Défense – qui sont en définitive ceux qui financent les opérations de l'OTAN – n'ont pas de fonds disponibles pour des opérations de secours humanitaires. Sur le plan national, de telles activités relèvent de la responsabilité des ministères de la Coopération pour le développement.

Certaines mesures de réforme et d'amélioration des mécanismes de financement avaient déjà été instaurées par certains pays pendant l'opération de secours au Pakistan. Ainsi, au Royaume-Uni, le secrétaire d'État au développement international, Hilary Benn, a décidé de couvrir les coûts de fonctionnement supplémentaires dus au déploiement de trois hélicoptères Chinook et d'un régiment du génie grâce au budget du développement international. En recourant à une autre ligne budgétaire, M. Benn a pu en outre apporter une contribution financière importante au fonds d'affectation spéciale de l'OTAN qui a couvert les coûts du pont aérien.

Cet arrangement improvisé par M. Benn pour les besoins de la cause présente des avantages évidents. Ainsi, un département du développement international n'a pas besoin d'assurer la gestion et le déploiement de sa propre flotte d'hélicoptères, ce qui permet d'éviter la duplication des ressources. En outre, selon le mode de calcul des coûts, cette solution est très vraisemblablement bien moins onéreuse que tout arrangement qui exigerait la location d'hélicoptères sur des bases commerciales – à condition, d'ailleurs, que des appareils soient disponibles.

Cela dit, pour formaliser de tels arrangements, il est indispensable de revoir la définition de l'aide publique au développement. Il semble en effet que le financement d'hélicoptères militaires pour des opérations de secours en cas de catastrophe ne puisse pas, selon les définitions en vigueur, entrer dans le cadre de l'aide publique au développement. De ce fait, les ministres chargés du développement ne sont guère encouragés à s'inspirer de l'initiative de leur homologue britannique au Pakistan. Pourtant, à l'heure où de nombreux pays renforcent la collaboration entre les ministères chargés du développement international, de la défense et des affaires étrangères, il serait sans doute temps de repenser les critères de l'assistance.

Dans le cas de l'opération de secours au Pakistan, une telle mesure aurait été particulièrement appropriée, puisque les Nations Unies se sont adressées à l'OTAN pour installer un pont aérien et pour déployer des hélicoptères. Le simple bon sens voudrait que les pays de l'OTAN soient autorisés à imputer une partie des coûts supplémentaires encourus par leurs forces armées aux budgets de l'assistance internationale et du développement, ou que les Nations

Unies les remboursent directement à partir des fonds réunis pour payer l'opération de secours.

***Dans quel type de situation d'urgence civile l'OTAN pourrait-elle offrir ses services à l'avenir? En dehors des catastrophes naturelles, peut-on concevoir que l'organisation agisse en cas de catastrophe causée par l'homme, voire d'attaques chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires? Peut-on se préparer à toutes ces différentes menaces?***

Voici quelques années encore, l'OTAN n'envisageait que les catastrophes naturelles et technologiques. Cependant, les attentats du 11 septembre l'ont amenée à prendre des mesures nouvelles pour aider les pays à protéger les populations civiles contre les conséquences d'attaques lancées au moyen d'agents chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires. Préparer ces divers scénarios n'est pas seulement possible: c'est une nécessité. Un accident ou une catastrophe naturelle pourraient entraîner des catastrophes chimiques et biologiques. En outre, il existe en Europe de nombreuses centrales nucléaires, et on ne peut exclure que se produise un accident, dont les conséquences dépasseraient évidemment les frontières. Nous devons aussi tenir compte des nouveaux visages du terrorisme.

Si nous avons fait un travail irréprochable sur le plan civil, nous aurions été prêts face aux événements du 11 septembre. Aujourd'hui, nous comblons notre retard. La responsabilité principale incombe aux autorités nationales. Certains pays sont plus efficaces que d'autres, et les organisations telles que l'OTAN, l'ONU ou l'UE présentent l'avantage de permettre le partage et la comparaison des expériences acquises et des pratiques mises en œuvre avec succès à l'échelon national; chacun peut ainsi tirer parti du travail des autres. C'est aussi une bonne manière de mettre au point des méthodes communes. Si l'un des pays de l'Alliance est particulièrement compétent dans tel ou tel domaine, ces connaissances peuvent être partagées avec les autres membres, ce qui est très précieux.

***L'assistance aux victimes d'agents chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires ne serait possible qu'avec un matériel très spécialisé et coûteux; la préparation aussi serait onéreuse. L'OTAN a-t-elle la capacité de faire face à de tels accidents? Peut-elle fournir l'équipement et la formation?***

Personne ne souhaite envisager cette éventualité, mais malheureusement nous devons nous y préparer. La menace des armes chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN) doit être prise au sérieux. L'OTAN a beaucoup travaillé pour contribuer à renforcer les capacités nationales et le degré de préparation civile en cas d'accident de cette nature.

Du côté civil, un programme complet du Conseil de partenariat euro-atlantique sur la formation et les exercices CBRN a été mis au point. La rédaction d'un projet de directives non contraignantes et de normes minimales pour les premiers intervenants concernant la planification, la formation, les procédures et le matériel pour les incidents de type CBRN est en cours depuis 2002.

L'objet de cette initiative est de formuler des directives générales que les pays du Conseil pourraient utiliser, à titre volontaire, pour améliorer leur degré de préparation afin de protéger les populations contre ces risques. Ces directives ont aussi pour but de renforcer l'interopérabilité entre les pays. L'OTAN souhaite que les informations sur les capacités médicales soient mises en commun, en cas de catastrophe faisant un grand nombre de victimes. Son comité médical mixte a mis au point des protocoles de soins pour les personnes victimes d'une attaque de type CBRN, et son comité de protection civile a préparé des directives d'information du public à appliquer avant, pendant et après une crise. Ces directives dites « de Budapest » sont applicables à une crise causée par un accident de type CBRN. Les commissions et comités de planification des transports ont défini des dispositifs de coordination des ressources de transports civils mises à disposition par les pays pour être utilisées par l'Alliance. Les domaines dans lesquels l'assistance pourrait être fournie comprennent les évacuations massives de populations, les évacuations médicales réalisées avec des moyens civils modifiés à cet effet, et les volontaires nationaux qui assurent le transport de matériel ou de médicaments essentiels. L'OTAN a aussi rédigé un accord type sur la facilitation des transports civils transfrontières d'importance vitale. L'objet principal de l'accord est d'accélérer et de simplifier les procédures en vigueur de franchissement des frontières nationales et de dédouanement lorsque des secours internationaux sont envoyés après un grave accident.

Sur le plan militaire, l'OTAN a créé en 2003 le bataillon multinational de défense CBRN, afin de contribuer à protéger les soldats au moyen d'une unité pouvant être déployée rapidement et avec souplesse, et capable par ailleurs d'assister les autorités civiles. Le bataillon peut mener des opérations de reconnaissance pour détecter des substances de type CBRN et peut épauler des opérations de décontamination. L'objectif principal est de fournir une capacité de défense CBRN crédible, en premier lieu aux forces et commandements conjoints de l'OTAN déjà déployés.

***Que fait l'OTAN pour évaluer et pour améliorer ses capacités dans ce domaine? Sont-elles directement liées à des scénarios de ce type?***

Les activités de l'OTAN dans le domaine civil sont principalement axées sur la promotion de normes minimales de préparation pour les premiers intervenants, par l'adoption de directives communes, de programmes de formation et par des exercices. Nous organisons chaque année des exercices au cours desquels le Centre de coordination des réactions en cas de catastrophe envisage des scénarios pertinents dans un pays partenaire; ces exercices sont évalués et servent ensuite à apporter des améliorations. Le dernier exercice sur une situation d'urgence de nature civile a eu lieu en Croatie en mai 2007. Il s'agissait, pour l'essentiel, d'un scénario biologique. L'objet de ces exercices est d'améliorer ou de renforcer la capacité des pays de faire face à des situations d'urgence, et aussi de mettre à l'épreuve la gestion de l'assistance internationale. Par ces exercices, nous pouvons favoriser la coordination et l'interopérabilité.

***L'OTAN coordonne-t-elle ses activités avec d'autres organisations internationales ?***

L'OTAN, en tant qu'organisation internationale, maintient des contacts étroits avec l'ONU et avec d'autres grandes organisations de secours. Jusqu'à une date récente, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies avait un chargé de liaison détaché en permanence auprès du Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe. Un des aspects les plus importants de la coopération consiste à être informé des activités des divers acteurs participant aux secours en cas de catastrophe. La coopération avec d'autres organisations internationales est donc prioritaire pour l'OTAN, qui a décidé, pour renforcer la coopération, d'organiser chaque année un grand exercice international ouvert à tous les acteurs souhaitant y participer.

Chaque année, des situations d'urgence majeures mettent à rude épreuve les capacités existantes. La bonne nouvelle est que, grâce à des organisations telles que l'ONU, le CICR, l'Agence internationale de l'énergie atomique, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques et l'Organisation mondiale de la Santé, des progrès importants ont été réalisés en termes de possibilités de coopération du côté civil.

## Gérer les catastrophes : sécurité, santé et aide humanitaire\*

**David P. Fidler**

David P. Fidler est professeur de droit de la chaire James Louis Calamaras de l'École de droit de l'Université d'Indiana et directeur du centre de l'Université d'Indiana sur la sécurité aux États-Unis et dans le monde.

### Résumé

*Les récentes catastrophes et le constat d'une tendance à la multiplication des catastrophes ont stimulé la réflexion sur les meilleures politiques à adopter pour répondre à ces menaces. Cet article étudie comment les concepts de la sécurité influencent la gestion des catastrophes. Il examine comment la mondialisation influe sur la réflexion relative aux catastrophes et décrit comment on en est venu à définir celles-ci en tant que défis de gouvernance, comme l'approche de la fourniture d'assistance sanitaire et humanitaire fondée sur les droits de l'homme. L'article explique comment la santé et l'assistance humanitaire ont acquis une dimension sécuritaire au lendemain de la guerre froide, évolution qui met en question les stratégies fondées sur les droits et qui a des conséquences complexes et controversées pour les fonctions de prévention, de protection et d'intervention de la gestion des catastrophes.*

.....

Nous vivons dans un monde hanté par les catastrophes passées, présentes et futures. Le passé nous a laissé des souvenirs de guerres mondiales dévastatrices qui ont profondément marqué l'humanité. Actuellement, nous assistons aux ravages que les maladies et les catastrophes naturelles causent dans le monde

\* Original anglais, « Governing catastrophes: security, health and humanitarian assistance » *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, N° 866, juin 2007, pp. 247-270.

entier. Les augures présagent pour l'avenir des pandémies plus terribles, l'usage terroriste d'armes nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques (NRBC), ainsi que des douleurs et des souffrances planétaires liées à la dégradation continue de l'environnement<sup>1</sup>. Bien sûr, les catastrophes ne sont pas une nouveauté pour les sociétés humaines; la nouveauté réside dans le caractère mondial du contexte dans lequel elles se produisent. D'une part, les technologies de la communication nous permettent d'assister aux catastrophes de grande ampleur et aux souffrances humaines qu'elles provoquent, et d'autre part, nous avons acquis la capacité de fournir une aide humanitaire aux victimes presque partout dans le monde. Cela nous rend plus conscients des catastrophes et des responsabilités communes en matière de préparation aux catastrophes, de protection et d'intervention.

Cette prise de conscience nous met face au défi de gérer les catastrophes avant, pendant et après qu'elles se produisent, ce qui nous oblige à définir les tâches politiques de façon à faciliter des stratégies et des tactiques efficaces. De plus en plus, la préparation aux catastrophes et l'intervention sont considérées comme des défis de sécurité plutôt que comme des problèmes d'ordre humanitaire. En faisant de la santé et des secours en cas de catastrophe des concepts de sécurité, on contribue directement à envisager les catastrophes sous l'angle de la sécurité. Bien que ce soit compréhensible à de nombreux égards, voir la gestion des catastrophes à travers le prisme de la sécurité crée des complications et des controverses importantes lorsqu'il s'agit de fournir une aide humanitaire aux populations touchées par des catastrophes.

Cet article étudie la nouvelle physionomie de la gestion des catastrophes afin d'illustrer l'effet que le souci sécuritaire a sur la protection de la santé et la fourniture de l'aide humanitaire. Il analyse comment la réflexion sur les secours en cas de catastrophe et la santé, qui était auparavant une philosophie fondée sur les droits, suscite maintenant des approches reposant sur des concepts sécuritaires. Cet article examine ensuite les questions qui se posent lorsque la gestion des catastrophes est abordée sous l'angle de la sécurité. Dans cette approche, des facteurs tels que l'origine, l'ampleur et la gravité d'une catastrophe influent sur les calculs politiques en matière de souveraineté et de sécurité d'une façon qui détermine l'efficacité et la viabilité de la gestion des catastrophes. Le paradigme de la sécurité produit un effet à double tranchant qu'il est important de comprendre, car les catastrophes de grande ampleur, qu'elles soient d'origine humaine ou naturelles, pourraient à l'avenir avoir un impact croissant sur la protection de la santé et l'aide humanitaire.

1 Pour des études sur les catastrophes futures dans les sociétés humaines, voir Richard A. Posner, *Catastrophe: risk and response*, Oxford University Press, Oxford, 2004; Jared Diamond, *Effondrement: comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie*, Gallimard, Paris, 2006; et Thomas Homer-Dixon, *The Upside of down: catastrophe, creativity, and the renewal of civilization*, Island Press/Shearwater Books, Washington, DC, 2006.

## Catastrophes et mondialisation

Les dictionnaires définissent en général une « catastrophe » comme un événement effroyable et brusque de grande ampleur, qui cause de nombreuses morts, destructions et souffrances<sup>2</sup>. L'histoire compte d'innombrables catastrophes célèbres, notamment des conflits militaires dévastateurs, des épidémies décimant des populations entières et des catastrophes naturelles destructrices. Les révolutions industrielle et technologique ont créé un potentiel de catastrophes d'origine humaine, comprenant entre autres les accidents qui exposent les populations et les écosystèmes à des substances nocives (par exemple, l'accident chimique de Bhopal, en Inde, en 1984 ; l'accident nucléaire de Tchernobyl, en Union soviétique, en 1986). Ce n'est que récemment dans l'histoire des civilisations humaines que sont nés les efforts visant à établir des modes de gestion recourant à la coopération internationale pour la prévention, la protection et l'intervention en cas de catastrophe de grande ampleur. Les premiers efforts sérieux de ce type ont été déployés dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle pour mettre les populations civiles à l'abri des conflits armés et pour protéger et soigner les blessés de guerre<sup>3</sup>. Les exemples donnés dans ce domaine ont inspiré d'autres acteurs, qui ont imaginé des moyens d'améliorer l'assistance internationale fournie aux populations victimes de catastrophes naturelles telles que les tremblements de terre ou les famines<sup>4</sup>. Plus tard encore, on a vu émerger des tentatives visant à mieux utiliser la coopération internationale pour réduire le nombre de morts et alléger les souffrances causées par les maladies, en particulier dans les pays frappés par la pauvreté<sup>5</sup>.

L'élaboration de stratégies internationales d'intervention en cas de catastrophe doit beaucoup aux processus de mondialisation qui se sont mani-

- 2 Voir, par exemple, le *New Shorter Oxford English Dictionary*, Oxford University Press, Oxford, 1993, p. 351, qui définit « catastrophe » par « sudden or widespread or noteworthy disaster; an extreme misfortune » (désastre soudain, généralisé ou grave; malheur extrême). Cette définition recouvre partiellement d'autres concepts, comme les crises complexes, qui attirent aussi l'attention sur les questions de politiques et de gouvernance soulevées par les catastrophes importantes d'origine humaine ou naturelle. Voir, par exemple, Ronald Waldman, « Responding to catastrophes: a public health perspective », *Chicago Journal of International Law*, Vol. 6 (hiver 2006), p. 553. Certains ont contesté la définition traditionnelle des catastrophes en signalant que le monde fait également face à des catastrophes « lentes », comme le VIH/SIDA et le changement climatique. Voir Raymond T. Pierrehumbert, « Climate change: a catastrophe in slow motion », *Chicago Journal of International Law*, Vol. 6 (hiver 2006), p. 573 ; et Tony Trahar, « Anglo American and the road to ART », *Radar Perspective*, décembre 2003/janvier 2004, p. 27 (qui décrit le VIH/SIDA comme une « catastrophe lente »).
- 3 Voir, par exemple, John Hutchinson, *Champions of charity: war and the rise of the Red Cross*, Westview Press, Boulder, 1996 ; David P. Forsythe, *The humanitarians: the International Committee of the Red Cross*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- 4 Peter Macalister-Smith, *International humanitarian assistance: disaster relief actions in international law and organization*, Kluwer Law International, Dordrecht, 1985, pp. 17–21 ; John Hutchinson, « Disasters and the international order: earthquakes, humanitarians, and the Ciralo Project », *International History Review*, Vol. 22 (2000), p. 1 ; John Hutchinson, « Disasters and the international order – II: the International Relief Union », *International History Review*, Vol. 23 (2001), p. 253.
- 5 Neville M. Goodman, *International health organizations and their work*, 2<sup>e</sup> éd, Churchill Livingstone, London, 1971, p. 389.

festés dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. L'évolution politique, économique et technologique survenue au cours du XIX<sup>e</sup> siècle a permis à ceux qui se préoccupaient de l'impact des catastrophes non seulement d'affiner la perception d'une humanité interdépendante, mais également d'imaginer des moyens concrets d'organiser et de fournir une aide humanitaire aux personnes touchées par des catastrophes de grande ampleur<sup>6</sup>. Cette première phase de la mondialisation a créé, au niveau des idées et sur le plan matériel, un climat propice au développement des efforts visant à fournir une aide humanitaire aux personnes touchées par les guerres et les catastrophes. Cette période a également vu les États coopérer pour faire face aux épidémies et aux pollutions industrielles susceptibles de causer des dommages transfrontaliers<sup>7</sup>. Parmi tous ces efforts, on peut citer le recours au droit international, la création d'organisations intergouvernementales et la participation d'acteurs non étatiques engagés dans des causes sanitaires ou humanitaires.

Les préoccupations contemporaines relatives à la gestion des catastrophes reflètent les origines, au XIX<sup>e</sup> siècle, de ce secteur des affaires mondiales. En fait, de nouvelles manifestations de la mondialisation entraînent une prise de conscience croissante tant des souffrances humaines liées aux catastrophes que des capacités mondiales à fournir une assistance aux personnes en détresse. Ensemble, cette prise de conscience et ces capacités donnent une idée des mécanismes de gestion qui sont apparus au cours de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> et de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Cet aperçu fait ressortir l'inadéquation de ces mécanismes de coopération et incite les États et les acteurs non étatiques à réformer les stratégies de prévention, de protection et d'intervention en cas de catastrophe. Cette approche doit nous faire revoir notre conception des catastrophes en tant que problèmes de gouvernance. Certains concepts nouveaux définissent la gestion des catastrophes en termes de sécurité, plutôt que comme une activité caritative, humanitaire ou altruiste. Les prochaines sections de cet article explorent cette évolution significative et controversée de la réflexion stratégique sur la gestion des catastrophes.

## Conceptualisation de la gestion des catastrophes

### Pollution et maladies : systèmes répondant aux dommages transfrontaliers directs

La coopération internationale en cas de dommages dus à la propagation transfrontalière d'épidémies infectieuses et de pollutions industrielles a débuté au XIX<sup>e</sup> siècle. En ce qui concerne les épidémies, les États ont organisé de nombreuses conférences internationales sur la santé dès 1851, pour faire face à de

6 Il est vrai que les concepts d'une humanité interdépendante étaient souvent eurocentriques et ne s'étendaient pas toujours aux civilisations non européennes subissant l'impérialisme et l'exploitation des pays européens.

7 David P. Fidler, «The globalization of public health: the first 100 years of international health diplomacy», *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 79 (2001), pp. 843–844.

graves épidémies, notamment de choléra et de peste, et les pays ont finalement négocié diverses conventions internationales sur la santé, de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à la seconde Guerre mondiale<sup>8</sup>. La mortalité et la peur engendrées par certains épisodes de choléra ont fait de ces épidémies des événements catastrophiques pour un certain nombre de pays, et la crainte que des maladies puissent provoquer d'autres calamités de ce genre a donné une impulsion à la coopération internationale. Un élément tout aussi important, sinon plus, était l'intérêt des États à réduire la charge que faisaient peser sur les échanges et le commerce les efforts nationaux déployés pour tenir à distance les maladies venant de l'étranger (par ex. le coût économique des mesures de quarantaine).

Les stratégies de lutte contre la propagation transfrontalière des maladies obligeaient les pays à informer les autres États de l'apparition sur leur territoire de maladies spécifiques risquant de se propager au-delà des frontières<sup>9</sup>. Une notification rapide permettrait aux pays d'anticiper et éventuellement de prévenir toute importation de menaces microbiennes. Cependant, les conventions internationales sur la santé n'exigeaient pas des États qu'ils déploient des efforts pour empêcher l'apparition d'épidémies sur leur propre territoire et leur propagation dans d'autres pays. Ces traités n'imposaient pas non plus aux États le devoir de fournir une assistance aux pays gravement touchés par une épidémie.

L'industrialisation a accru les risques de pollution transfrontalière et les États ont élaboré des systèmes internationaux pour y répondre, en particulier dans le contexte des cours d'eau internationaux<sup>10</sup>. Les premiers traités relatifs à la pollution transfrontalière contenaient des interdictions strictes, mais la coopération internationale a progressivement adopté une approche n'interdisant que la pollution qui porterait gravement atteinte aux droits des autres États, comme le rejet de substances très dangereuses<sup>11</sup>. Dans ce contexte, les États ne considéraient pas la pollution transfrontalière comme une catastrophe, mais plutôt comme un problème qui devait être résolu en trouvant un équilibre entre les intérêts économiques des pays concernés.

Ces exemples montrent que les États considéraient les épidémies et la pollution transfrontalière se produisant dans d'autres pays comme des menaces exogènes pour leurs intérêts nationaux, et que la coopération était nécessaire pour réduire leur impact transfrontalier potentiel. La coopération internationale en cas d'épidémies s'est développée par peur des calamités dues aux maladies, mais en évoluant, elle s'est peu à peu écartée de la protection contre les catastrophes futures. Comme mentionnés ci-dessous, les mécanismes de notification prévus dans les conventions internationales

8 Pour une analyse de cette histoire, voir David P. Fidler, *International law and infectious diseases*, Clarendon Press, Oxford, 1999, pp. 21–57.

9 *Ibid.*, pp. 42–47.

10 Patricia Birnie et Alan Boyle, *International law and the environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992, pp. 224–226.

11 *Ibid.*, pp. 227–228.

sur la santé sont devenus une caractéristique de la gestion des catastrophes. Les premiers efforts de coopération en matière de pollution transfrontalière sont les précurseurs des dispositions introduites ultérieurement dans le droit international pour faire face aux conséquences transfrontalières de la pollution industrielle causée par des accidents d'origine humaine ou des catastrophes naturelles. Toutefois, dans aucun domaine de cette coopération, il n'était prévu d'exiger une aide en faveur des pays victimes d'épidémies ou de pollution transfrontalières.

### Aide humanitaire, santé et droits de l'homme

La réflexion sur l'aide humanitaire s'est développée par rapport aux guerres et aux catastrophes naturelles, et l'élaboration des politiques et des pratiques en matière d'aide humanitaire se fonde sur des concepts de droits de l'homme. L'approche centrée sur les droits de l'homme part du principe que les individus ont le droit d'être protégés durant les conflits et après les catastrophes, et de recevoir une assistance quand la guerre ou la « main de Dieu » frappent. Qu'il s'agisse de combattants blessés, de réfugiés civils fuyant un conflit armé ou d'individus privés d'abri par une catastrophe naturelle, les efforts internationaux visant à offrir une assistance à ces personnes sont liés à des notions de dignité humaine mises en évidence par la réflexion sur les droits de l'homme. Ce lien est rarement explicite à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècles, car les efforts humanitaires internationaux ont débuté avant la révolution des droits de l'homme, qui s'est produite après la seconde Guerre mondiale.

Depuis le siècle des Lumières, les penseurs politiques affirment que les individus possèdent des droits civils et politiques qui les protègent contre le pouvoir du gouvernement. L'apparition de l'aide humanitaire dans un contexte international a introduit l'idée que les victimes de conflits armés ou de catastrophes ont le droit de recevoir une aide internationale si leur gouvernement ne peut pas répondre à leurs besoins. L'aspect transnational de cette position fondée sur les droits de l'individu a établi un lien entre cette question et la politique internationale, faisant craindre aux États une ingérence étrangère dans leurs affaires militaires ou internes. Dans le contexte des conflits armés, le Mouvement international de la Croix-Rouge a constitué une source politiquement neutre d'aide humanitaire en temps de guerre, qui pouvait défendre la dignité humaine sans heurter les sensibilités en matière de souveraineté. L'idée d'un droit fondamental de tout être humain à recevoir une assistance internationale a en outre motivé ceux qui préconisaient la création de mécanismes internationaux de secours en cas de catastrophe dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle<sup>12</sup>. Ces efforts ont dû affronter la réticence des États à fonder ces mécanismes sur le droit humain à une assistance étrangère, à cause de la menace que ces notions représentaient pour les concepts traditionnels de la souveraineté<sup>13</sup>.

12 Hutchinson, « International Relief Union », *op. cit.* note 4, p. 261.

13 Voir *ibid.* pour un historique de la façon dont toute proposition de créer une organisation internationale humanitaire était systématiquement affaiblie pour satisfaire les intérêts et la souveraineté des États.

Malgré la réticence des États, la communauté humanitaire internationale a continué de plaider pour le droit humain à l'assistance<sup>14</sup>.

Une approche fondée sur les droits a aussi commencé à influencer les efforts internationaux visant à protéger et à promouvoir la santé des populations et des individus. Vu l'importance de la santé dans le cadre des activités de protection et d'aide humanitaire, le changement d'optique sur la santé avait un impact direct sur les secours humanitaires. Comme relevé ci-dessus, les conventions internationales sur la santé de la fin du XIX<sup>e</sup> et de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècles protégeaient principalement les intérêts économiques et commerciaux des pays<sup>15</sup>. Après la première Guerre mondiale, les activités internationales dans le domaine de la santé ont commencé à refléter des idées prévalant dans le milieu de l'aide humanitaire, en particulier le désir de fournir une assistance aux populations nécessitant des services de santé publique ou des soins de santé. Cette réflexion a abouti au droit fondamental de tout être humain à bénéficier du meilleur état de santé possible, proclamé par la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) en 1946<sup>16</sup>. Le droit à la santé ne se limite pas aux situations de guerre et de catastrophes et est donc plus général que le droit à recevoir une assistance en cas de conflit armé ou de catastrophes<sup>17</sup>. De plus, les catastrophes obligent à procéder à un tri des blessés en fonction de leur état sanitaire, ce qui crée des tensions entre le droit à la santé et les exigences d'une crise humanitaire majeure<sup>18</sup>. Néanmoins, le droit à la santé est indissociable du droit de tout être humain à l'assistance humanitaire lors d'une catastrophe, car une grande partie de cette assistance répond à des problèmes de santé spécifiques (par ex. propagation de maladies infectieuses dans les populations touchées) et fournit des éléments essentiels à la santé (par exemple nourriture, eau, abris et assainissement).

## La dimension sécuritaire de la santé et des secours en cas de catastrophe

Ces dix à quinze dernières années, une réflexion différente sur les maladies épidémiques et les catastrophes s'est fait jour. De plus en plus, les États, les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales

14 *Le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophes* exprime le principe des droits de l'homme et son engagement à cet égard en déclarant que « le droit de recevoir et d'offrir une assistance humanitaire est un principe humanitaire fondamental dont devraient bénéficier tous les citoyens de tous les pays », *Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophes*, disponible sur <http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/5FZGYV#a3> (consulté le 2 janvier 2008).

15 Bien que les intérêts commerciaux aient joué un rôle central, d'autres facteurs ont contribué au développement de la coopération internationale en matière d'épidémies. Voir par exemple, Mark Harrison, « Disease, diplomacy and international commerce: the origins of international sanitary regulation », *Journal of Global History*, Vol. 1 (juillet 2006), p. 197.

16 Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé, 22 juillet 1946, in Organisation mondiale de la Santé, *Documents fondamentaux*, 40<sup>e</sup> éd., Organisation mondiale de la Santé, Genève, 1994, p. 1.

17 Pour une analyse de la portée du droit à la santé, voir Brigit C. A. Toebes, *The Right to health as a human right in international law*, Hart Publishing, Oxford, 1999.

18 Waldman, *op. cit.* note 2, p. 563.

ont considéré les épidémies et les catastrophes comme des menaces pour la sécurité humaine, nationale et mondiale. Ce phénomène est complexe et sujet à controverse, mais il contribue à transformer la perception de la gestion des catastrophes. Comme décrit ci-dessus, les anciens schémas de réflexion sur les épidémies, la pollution transfrontalière et les catastrophes naturelles ne voyaient pas ces événements en termes de sécurité. Seule l'assistance humanitaire aux victimes de conflits armés était liée à la sécurité, et dans ce contexte, la neutralité politique du Mouvement international de la Croix-Rouge était essentielle pour que ce dernier puisse fournir une aide humanitaire et contribuer au développement du droit international humanitaire.

Cet article avance que la conception sécuritaire de la santé et des secours en cas de catastrophe est issue de changements dans la façon de voir les menaces que constituent les armes nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC), les maladies infectieuses et les catastrophes naturelles. Ces changements ont convergé pour mettre en évidence la nécessité, en termes de sécurité, de renforcer les capacités de prévention, de protection et d'intervention, en particulier pour ce qui est de la santé de la population. Cette convergence est due à l'effondrement des cloisonnements traditionnels dans la politique de gestion des armes NRBC, des maladies infectieuses et des catastrophes naturelles (figure 1). Les États ont affronté le problème des armes NRBC en limitant les armements, cherchant ainsi à réduire la menace que représentent ces armes pour la sécurité nationale et internationale<sup>19</sup>. Ils n'ont pas envisagé sérieusement de se préparer à faire face aux conséquences

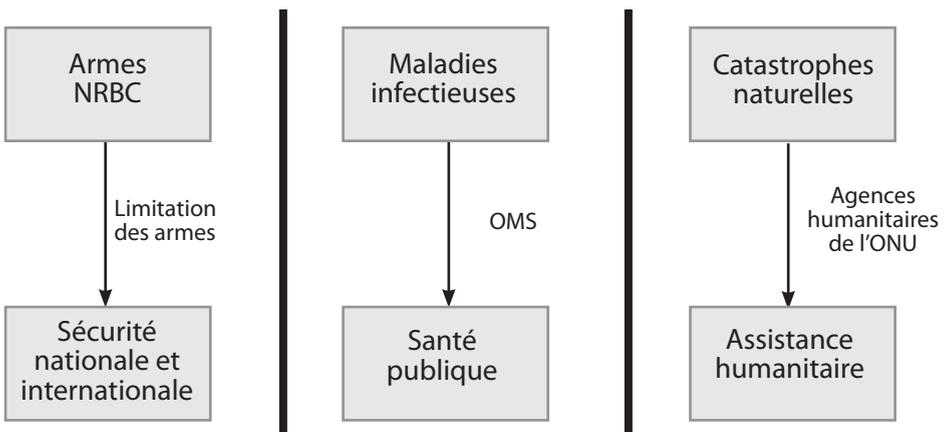


Figure 1 : Cloisonnements politiques

19 Les principaux traités d'interdiction des armes NRBC sont : Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques, Genève, le 17 juin 1925, disponible sur <http://www.icrc.org/dih.nsf/FULL/280?OpenDocument>; Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, 1<sup>er</sup> juillet 1968, *Circulaire d'information de l'Agence internationale de l'énergie atomique* INFCIRC/140, 22 avril 1970; Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, 10 avril 1972, disponible sur <http://www.icrc.org/dih.nsf/FULL/450?OpenDocument>; et Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, 13 janvier 1993, disponible sur <http://www.icrc.org/dih.nsf/FULL/553?OpenDocument>.

entraînées par l'emploi d'armes NRBC<sup>20</sup>, et les traités de limitation des armements ne contiennent pas de dispositions – ou que des dispositions générales – traitant des interventions en cas d'utilisation de ce type d'armes<sup>21</sup>.

L'émergence d'un nouveau type de terrorisme dans les années 1990 a mis en question l'approche traditionnelle de la lutte contre les armes appliquée aux armes NRBC et forcé les pays à réfléchir à la nécessité de se préparer et de répondre à d'éventuelles attaques NRBC. Les États ont commencé i) à se rendre compte que l'intérêt des terroristes pour des actes de violence potentiellement catastrophiques reflétait des changements dans les motivations politiques ou militaires pouvant amener à mettre au point, acquérir ou utiliser des armes NRBC; ii) à constater que les moyens technologiques permettant de mettre au point, d'acquérir et d'utiliser les armes NRBC augmentaient; et iii) à se rendre compte de la vulnérabilité de leurs sociétés face au terrorisme NRBC. Les États se sont trouvés face à un nouveau type de menace engendré par les armes NRBC, que l'approche traditionnelle de limitation des armements était peu à même de contrer et qui mettait en lumière la nécessité de consacrer davantage d'attention et de ressources à la préparation et à l'intervention, en particulier dans la santé publique (figure 2). Ainsi, la capacité de réagir à une attaque NRBC et de s'en relever, grâce à une assistance dans divers domaines, dont celui de la santé, est devenue essentielle pour la politique de sécurité nationale et intérieure<sup>22</sup>.

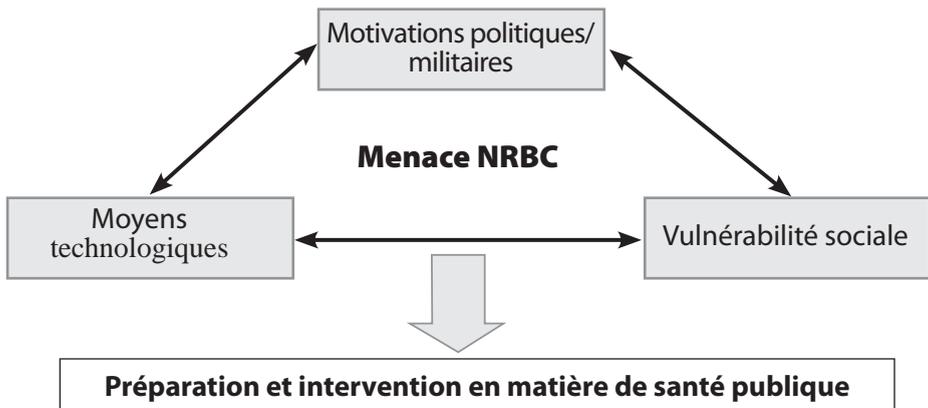


Figure 2 : Nouveau profil de la menace NRBC

20 Certaines politiques ont prêté attention aux stratégies de défense civile en cas d'une éventuelle attaque nucléaire, mais les gouvernements ont eu tendance à laisser de côté ces stratégies dans leurs tentatives générales visant à empêcher l'emploi et la prolifération des armes nucléaires. Au sujet de la défense civile dans divers pays durant la guerre froide, voir Lawrence J. Vale, *The Limits of civil defence in the USA, Switzerland, Britain, and the Soviet Union: the evolution of policies since 1945*, St. Martin's Press, New York, 1987.

21 Par exemple, la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, *op. cit.* note 19, prévoit à l'article VII que «chaque État partie à la présente Convention s'engage à fournir une assistance, conformément à la Charte des Nations Unies, à toute Partie à la Convention qui en fait la demande, si le Conseil de sécurité décide que cette Partie a été exposée à un danger par suite d'une violation de la Convention, ou à faciliter l'assistance fournie à ladite Partie.»

22 Voir par ex., White House, *National strategy for homeland security*, White House, Washington, DC, 2002.

De même, le secteur de la politique relative aux maladies infectieuses a subi un changement radical. Comme relevé ci-dessus, la coopération internationale en cas de menace de maladies infectieuses a une longue histoire, mais rarement, voire jamais, les maladies infectieuses n'ont été considérées comme des menaces pour la sécurité, même au lendemain de catastrophes mondiales comme la pandémie de grippe de 1918-1919. Les maladies infectieuses étaient des problèmes de santé publique gérés par des services techniques spécialisés en épidémiologie et en médecine. La lutte menée par la santé publique contre les maladies infectieuses n'a jamais été associée à la lutte contre les armes, même face à la menace des armes biologiques. Comme noté ci-dessus, c'est le changement de politique au sujet des armes NRBC qui a véritablement rapproché pour la première fois le monde de la santé publique de celui de la sécurité.

De plus, la dimension sécuritaire de la santé publique s'est développée lorsque les maladies infectieuses d'origine naturelle ont été considérées comme des menaces pour la sécurité humaine<sup>23</sup>, nationale<sup>24</sup> et mondiale<sup>25</sup>. Des analyses effectuées dans le cadre de la réforme des Nations Unies ont souligné le lien existant entre sécurité et santé publique. Le Groupe de personnalités de haut niveau du Secrétaire général des Nations Unies sur les menaces, les défis et le changement a affirmé, par exemple, que « la sécurité du pays le plus riche peut dépendre de l'aptitude du pays le plus pauvre à contenir une maladie nouvelle. »<sup>26</sup> Cette emprise de la sécurité se retrouve également dans la révision du Règlement sanitaire international – règles juridiques internationales de l'OMS sur la lutte contre les maladies infectieuses, dont l'origine remonte aux anciennes conventions internationales sur la santé<sup>27</sup>. L'OMS a fait du nouveau Règlement sanitaire international un instrument visant à renforcer la sécurité sanitaire mondiale<sup>28</sup>. Cette nouvelle conceptualisation, comme d'autres qualifiant les problèmes de santé publique de menaces pour la sécurité<sup>29</sup>, ont élevé les capacités de santé publique au rang de politique de sécurité.

23 Commission sur la sécurité humaine, *La sécurité humaine maintenant : rapport de la Commission sur la sécurité humaine*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003 (fait le lien entre les maladies infectieuses et la sécurité humaine).

24 White House, *National security strategy*, *op. cit.* note 22, et White house, *National security strategy of the United States of America*, White House, Washington, DC, 2006 (incluant les menaces de maladies infectieuses dans les questions de sécurité nationale).

25 Laurie Garrett, « The next pandemic? », *Foreign Affairs*, Vol. 84 (4) (2005), p. 3 (avertissement sur les conséquences de la pandémie de grippe pour la sécurité mondiale).

26 *Un monde plus sûr : notre affaire à tous* (Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement), Nations Unies, New York, 2004, p. 21 (A/59/565).

27 Voir Organisation mondiale de la Santé, *Règlement sanitaire international* (2005), Genève, 2006. Pour une analyse du nouveau Règlement sanitaire international, voir David P. Fidler, « From international sanitary conventions to global health security: the new International Health Regulations », *Chinese Journal of International Law*, Vol. 4 (2) (2005), p. 325.

28 Voir Fidler, *op. cit.* note 27, pp. 347–355.

29 Voir par ex., G. John Ikenberry et Anne-Marie Slaughter, *Forging a world of liberty under law: U.S. national security in the 21st century*, Princeton project on national security, Princeton, 2006, p. 51 (affirmant que la sécurité nationale américaine au XXI<sup>e</sup> siècle sera probablement menacée par des agents pathogènes autant que par des personnes). Le processus sécuritaire est aussi prédominant dans le cadre de la pandémie du VIH/SIDA. Voir par exemple, Laurie Garrett, *HIV and national security: where are the links?* Council on Foreign Relations, New York, 2005.

Le secteur dans lequel ont été élaborées les politiques relatives aux catastrophes naturelles a aussi connu un changement avec l'émergence d'une nouvelle réflexion sur la réponse que les États devraient apporter aux catastrophes naturelles. Dans la vision traditionnelle, les catastrophes naturelles étaient des événements épisodiques et indépendants entraînant un besoin d'aide humanitaire. Ainsi, comme illustré dans la figure 1, les organismes chargés des secours en cas de catastrophe géraient ceux-ci comme une question humanitaire. La fréquence croissante et l'impact plus violent des catastrophes naturelles ont convaincu de nombreuses personnes participant à la planification et aux secours en cas de catastrophe que les pays devaient revoir leur façon d'aborder ce secteur politique, en considérant les catastrophes naturelles comme des menaces pour les intérêts politiques fondamentaux des États, notamment la sécurité nationale et le développement économique, plutôt que comme des occasions épisodiques d'humanitarisme. Les catastrophes naturelles ont aussi commencé à être vues comme des menaces dans différentes sphères de la sécurité, comme la sécurité humaine<sup>30</sup>, la sécurité nationale<sup>31</sup> et la sécurité sanitaire mondiale<sup>32</sup>.

Dans ce processus de reconceptualisation de la politique relative aux catastrophes, les analyses ont commencé à insister sur l'importance d'une gestion approfondie des catastrophes, qui inclut la prévention (si possible), la protection contre les catastrophes qui ne peuvent pas être évitées (par ex. les séismes) et l'établissement de capacités d'intervention et de relèvement solides pour réparer les dommages<sup>33</sup>. Un élément essentiel de l'aspect sécuritaire de la préparation aux catastrophes et de l'intervention, et de ses liens avec les stratégies de développement économique, est l'amélioration des capacités gouvernementales, intergouvernementales et non gouvernementales pour gérer les catastrophes de grande ampleur, et en particulier pour faire face aux problèmes de santé de la population et des individus que celles-ci engendrent. Comme l'affirme le Cadre d'action de Hyogo sur les politiques relatives aux catastrophes: « si l'on veut relever les défis qui se profilent, il faut redoubler d'efforts afin de mettre en place au niveau des collectivités et au niveau national les capacités nécessaires pour gérer et réduire les risques. »<sup>34</sup>

Le résultat final de l'effondrement des cloisonnements traditionnels entre la lutte contre les armes, la santé publique et l'assistance humanitaire a

30 Amitava Basu, « Human security and disaster management », *Insecurity Forum*, 8 novembre 2005, disponible sur <http://insecurityforum.org/shirdi/670/> (consulté le 24 avril 2007).

31 White House, *National Security Strategy*, *op. cit.* note 24, p. 47 (incluant la destruction causée par les inondations, les ouragans, les séismes ou les tsunamis dans les questions de sécurité nationale).

32 Organisation mondiale de la Santé, *Investir dans la santé: bâtir un avenir plus sûr*, Document de fond, la sécurité sanitaire internationale, Organisation mondiale de la Santé, Genève, 2007, p. 8 (incluant les catastrophes naturelles parmi les menaces pour la sécurité sanitaire internationale).

33 Pour un exemple de l'approche globale de la politique relative aux catastrophes, voir « Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes: Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 », Doc. Nations Unies A/CONF.206/L.2/Rev.1, 2 février 2005, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G05/600/93/pdf/G0560093.pdf?OpenElement> (consulté le 2 janvier 2008).

34 *Ibid.*, par. 3.

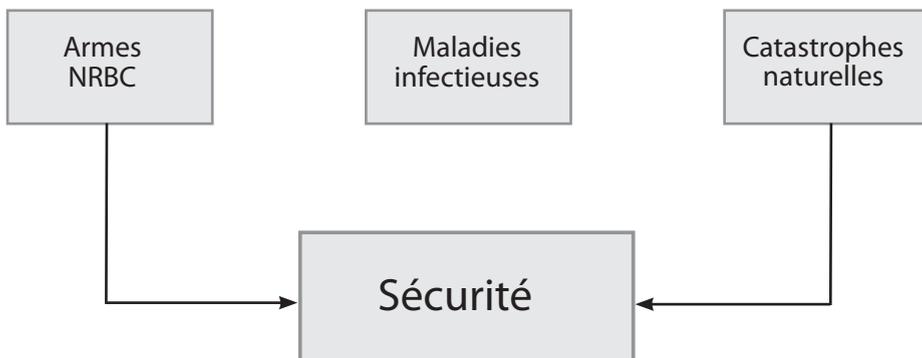


Figure 3 : Convergence des politiques vers les concepts de sécurité

été une convergence vers l'utilisation de concepts de sécurité pour structurer le débat politique et mettre en lumière l'importance des capacités à répondre aux défis sanitaires et humanitaires que les différents types d'événements catastrophiques pourraient générer (figure 3).

Les attaques NRBC, les épidémies de maladies infectieuses et les catastrophes naturelles sont toutes des sources potentielles d'événements catastrophiques, donc le phénomène sécuritaire représente une évolution importante de la réflexion sur la gestion des catastrophes. Cette évolution, en de nombreux points, reflète la nature dévastatrice des catastrophes et les problèmes que cette dévastation pose pour la sécurité des individus, des sociétés et des gouvernements. Cependant, l'attribution d'une dimension sécuritaire à la santé et aux secours en cas de catastrophe indique que, par le passé, les considérations relatives à la sécurité n'influençaient pas l'élaboration des mécanismes de gestion des catastrophes. Même dans le contexte de l'assistance humanitaire en cas de conflit armé, les États ne considéraient généralement pas que cette assistance contribuait à leur sécurité nationale. Trop souvent, les États subordonnaient le besoin d'assistance humanitaire à des objectifs militaires ou politiques qui causaient davantage de morts et de destruction pour instaurer le degré de sécurité désiré. Comment expliquer que les mesures de sécurité n'aient influencé que récemment les réflexions politiques sur la gestion des catastrophes ?

Les réponses à cette question pourraient susciter des analyses très diverses, mais certains facteurs fondamentaux doivent être mis en évidence. L'attribution d'une dimension sécuritaire à la santé et aux secours en cas de catastrophe indique que les décideurs se sont éloignés des notions traditionnelles de sécurité, liées aux menaces militaires violentes provenant de puissances étrangères<sup>35</sup>. Même au cœur d'une guerre catastrophique, la principale menace pour la sécurité n'est pas la destruction physique causée par le conflit

35 Peter Bergen et Laurie Garrett, *Report of the working group on State security and transnational threats* (Princeton Project on National Security, 2005), disponible sur <http://www.wps.princeton.edu/ppns/conferences/reports/fall/SST.pdf> (consulté le 24 avril 2007).

armé, mais les forces militaires ennemies qui causent effectivement cette destruction. Cette réalité explique pourquoi les stratégies militaires se concentraient traditionnellement sur la façon de vaincre les forces armées ennemies. L'élargissement du paradigme de la sécurité constaté ces dix à quinze dernières années révèle la rencontre de deux évolutions. Premièrement, avec la fin de la guerre froide, le risque d'une guerre totale entre États s'est affaibli. Deuxièmement, les États se sont rendu compte que les dommages matériels que les attentats terroristes, les épidémies et les catastrophes naturelles pouvaient infliger aux sociétés, y compris aux pays riches, étaient énormes, croissaient et menaçaient d'avoir des conséquences politiques et économiques imprévisibles que les gouvernements ne maîtriseraient que très difficilement.

L'élargissement du paradigme de la sécurité a d'autres caractéristiques. La vision traditionnelle de la politique de sécurité se concentrait sur la sécurité de l'État. La période de l'après-guerre froide a vu une explosion des efforts visant à étendre la notion de sécurité au-delà de la sécurité de l'État. De ce fait, les débats politiques ont commencé à se référer, entre autres, à la sécurité humaine, à la sécurité de l'environnement, à la sécurité sanitaire, à la sécurité durable et à la sécurité collective globale. Ces notions plus larges de la sécurité englobent une variété d'intérêts politiques et de groupements, de ceux qui voient le terrorisme comme une menace non traditionnelle pour la sécurité à ceux qui veulent utiliser la sécurité pour éliminer les « causes profondes » des problèmes du monde. La fréquence de l'utilisation du terme « sécurité » pour recadrer les débats politiques dans divers secteurs de la gouvernance donne une idée du pouvoir que certains milieux politiques accordent à ce concept. Les nombreux efforts visant à utiliser la sécurité pour redéfinir des problèmes de politique ont engendré un certain scepticisme à l'égard de ce phénomène. Répondant à des arguments récents selon lesquels le changement climatique serait une question de sécurité, Barret a fait remarquer que de nos jours, tout est une question de sécurité nationale. C'est une sorte de stratagème de marketing<sup>36</sup>.

La conviction selon laquelle le fait de qualifier une question de menace pour la sécurité permet d'attirer plus d'attention politique, de ressources économiques et d'actions concrètes est bien ancrée. C'est ce que l'on appelle le « sécuritisme »<sup>37</sup>. Ironiquement, le cynisme ne fait que renforcer la force apparente de l'argument sécuritaire. Comme mentionné au sujet de la force du sécuritisme dans le monde de la santé publique,

certains peuvent douter de la sincérité de certains efforts visant à établir un lien entre la santé publique et la sécurité, tel le recours cynique à la « carte de la sécurité » par les responsables et les chantres de la santé publique

36 Cité dans Karen Kaplan et Thomas H. Maugh, « Climate change called a security threat », *Los Angeles Times*, 17 avril 2007, disponible sur <http://www.latimes.com/news/nationworld/nation/la-sci-defense17apr17,1,6584970.story?track5rss> (consulté le 24 avril 2007).

37 David P. Fidler, « A pathology of public health securitism: approach pandemics as security threats », in Andrew F. Cooper, John J. Kirton, et Ted Schrecker (dir.), *Governing global health: challenge, response, innovation*, Ashgate Publishing, Aldershot, 2007, p. 41.

désireux d'obtenir davantage d'attention politique et de ressources économiques. Plus le cynisme est profond, plus l'argument sur le triomphe du sécuritisme dans la santé publique est renforcé. Ce cynisme reflète une décision froidement calculée d'améliorer la santé publique en ayant recours à des considérations et à des concepts sécuritaires<sup>38</sup>.

La mondialisation encourage également le recours au concept sécuritaire. Dans une société mondialisée, le terrorisme et les maladies épidémiques deviennent des menaces fluides, mobiles et imprévisibles, affaiblissant les chances de réussite des efforts de prévention. Par ailleurs, les scientifiques affirment que les catastrophes naturelles intensifiées par des causes anthropogéniques de dimensions mondiales (par exemple la fréquence et la violence des tempêtes liées au changement climatique) accroissent la probabilité que certaines catastrophes naturelles deviennent plus imprévisibles, inévitables et dangereuses, comme le terrorisme et les épidémies. Dans une perspective élargie de la sécurité, nous pouvons entrevoir le potentiel de la « tempête parfaite » : l'affaiblissement des capacités de gouvernance provoqué par des événements catastrophiques accroît la probabilité de troubles et de violences politiques, que ce soit sous forme d'insurrection contre des gouvernements défaillants, de terrorisme ou de guerres entre États. Comme il est de plus en plus difficile de prévenir les événements catastrophiques, les efforts de sécurité se concentrent sur les capacités de protection et d'intervention. Cette dynamique place la santé, l'aide humanitaire et leur interdépendance au premier plan du nouveau programme de sécurité, avec toutes les complications et les controverses que cela entraîne.

## **La gestion des catastrophes selon un paradigme sécuritaire : conséquences pour la santé et l'aide humanitaire**

### **Objectif sécuritaire et priorités de gouvernance**

L'attribution d'une dimension sécuritaire à la santé et aux secours en cas de catastrophe reflète non seulement une plus grande prise de conscience des dommages que des événements catastrophiques pourraient infliger aux sociétés, mais également une évolution sur le plan normatif, en incitant les gouvernements, les organisations internationales et les acteurs non étatiques à prendre des mesures plus musclées. Concevoir la santé et les secours lors de catastrophes comme des défis de sécurité est une stratégie visant à redéfinir l'ordre de priorité des processus de gouvernance. L'attrait des arguments sécuritaires est dû au fait que les décideurs semblent donner la priorité aux menaces pour la sécurité. Mais le fait que les problèmes causés par les maladies ou la pollution transfrontalière due à des accidents industriels aient été déclarés préjudiciables aux intérêts économiques et commerciaux, ou que les secours en cas de

38 *Ibid.*, p. 44.

catastrophe aient été considérés comme une obligation découlant des droits de l'homme, n'a pas incité les États à donner la priorité à ces thèmes dans la politique nationale ou internationale. Mettre ces problèmes dans la catégorie des menaces pour la sécurité donne l'occasion de modifier la nature du discours sur leur gestion et sur les réponses politiques à y apporter.

Cependant, dans le contexte de la gestion des catastrophes, l'approche sécuritaire a des conséquences complexes auxquelles il faut être très attentif. Les premiers schémas avaient aussi des dynamiques compliquées, mais d'un autre type. Par exemple, si l'on considère que l'assistance humanitaire est liée au respect des droits de l'homme, cette assistance doit toujours être fournie lorsqu'elle est nécessaire, quel que soient l'origine ou le contexte politique de la crise. Cette logique s'appuie sur la neutralité politique qui caractérisait, historiquement, la fourniture d'une assistance humanitaire en temps de guerre ou après une catastrophe naturelle. Cependant, comme l'indique l'absence de dispositions sur les secours en cas de catastrophe dans le droit international<sup>39</sup>, les États ont toujours été réticents à exposer leur souveraineté aux initiatives humanitaires étrangères sans conserver le plus d'autorité possible sur ces activités. Aux yeux des partisans d'une meilleure intervention humanitaire en cas de crise, l'attachement des États à leur autorité est un obstacle qu'il faut surmonter par de nouveaux mécanismes et de nouvelles règles qui limitent la prépondérance de la souveraineté sur la nécessité de fournir des secours le plus rapidement et le plus efficacement possible.

L'attribution d'une dimension sécuritaire à la santé et aux secours dans le contexte d'une catastrophe complique les relations entre souveraineté et assistance sanitaire et humanitaire. Pour étudier cette complexité, il faut faire une analyse détaillée de la gestion des catastrophes afin de définir quels facteurs influencent l'approche sécuritaire de la santé et de l'assistance humanitaire. Comme expliqué ci-dessous, l'origine, l'ampleur et la violence d'une catastrophe influenceront sur les calculs sécuritaires d'un État souverain au regard de la prévention, de la protection et de l'intervention en cas de catastrophe. Ces calculs déterminent les grandes lignes des politiques et donc l'efficacité et la durabilité des mesures de gestion des catastrophes.

## Les volets prévention, protection et intervention de la gestion des catastrophes

Que la menace vienne d'un attentat terroriste NRBC, d'un accident industriel, d'une épidémie ou d'une catastrophe naturelle, les décideurs politiques doivent se concentrer sur la prévention, la protection et l'intervention (figure 4). La conception sécuritaire des politiques relatives à la santé et aux catastrophes

39 Voir par exemple, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2000* (en anglais), Genève, 2000, p. 157 (affirmant que les secours en cas de catastrophe sont un aspect du droit international négligé depuis longtemps et qu'il est improbable qu'un autre défi si dangereusement proche dans les affaires mondiales ait reçu si peu d'attention dans le milieu juridique).

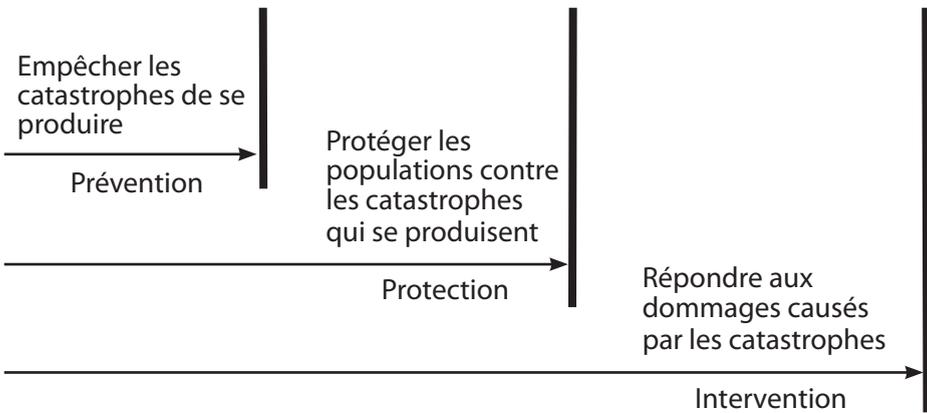


Figure 4: Fonctions de prévention, de protection et d'intervention de la gestion des catastrophes

utilise des arguments de sécurité pour encourager les gouvernements à accorder une plus grande priorité aux fonctions de prévention, de protection et d'intervention de la gestion des catastrophes. Le but est d'ériger des défenses solides contre d'éventuels événements catastrophiques. Les anciennes approches n'intégraient pas les stratégies de prévention, de protection et d'intervention dans un tout. Dans certains cas, comme les séismes et les ouragans, la prévention n'est pas possible et ne figure donc pas parmi les priorités politiques. Lorsque la prévention n'est pas possible, la sécurité dépend de la capacité à protéger les populations (par exemple par des systèmes d'alerte rapide) et à faire face aux dommages (par ex. par l'assistance aux victimes). Dans d'autres situations, comme la limitation des armements, les mécanismes adoptés insistaient sur la prévention (par exemple par l'interdiction de la mise au point et de la dissémination des armes NRBC) sans avoir d'objectifs en matière de protection ou de capacités d'intervention.

En considérant les catastrophes potentielles sous l'angle de la sécurité, on se rend compte de la nécessité d'intensifier les capacités de prévention (si possible), de protection et d'intervention. On constate bien cet effet dans le domaine de la santé. L'utilisation potentielle d'armes NRBC par des terroristes compromet le volet de prévention des traités traditionnels de limitation des armements, forçant les pays à transformer leurs stratégies de prévention pour faire face à ce problème. Aux États-Unis, l'obligation de prévention a produit la doctrine de l'autodéfense préventive, mise en œuvre en 2003 par l'invasion de l'Irak, et la politique des interrogatoires agressifs des détenus présumés être des terroristes. En outre, la menace d'attaques terroristes NRBC a donné lieu à d'énormes efforts aux États-Unis pour protéger la population (par exemple campagne de vaccination contre la variole, amélioration des systèmes de surveillance et d'alerte rapide) et améliorer la capacité du système de santé publique à intervenir en cas d'attentat NRBC (par exemple stockage de médicaments et de matériel médical, et incitation à trouver des mesures de défense contre les

armes NRBC). Les experts pensaient que bon nombre de ces mesures de sécurité prises face à la menace terroriste NRBC renforçaient par ailleurs la capacité des États-Unis à se protéger et à se défendre contre la propagation naturelle à grande échelle de maladies infectieuses, telle une pandémie de grippe<sup>40</sup>.

### La sécurité et la fonction de prévention

Il ne fait aucun doute qu'il est judicieux de prévenir les catastrophes, sans définir le problème en termes de sécurité. Cependant, le prisme de la sécurité confère à la prévention un côté plus sensible qu'elle n'a en réalité, par exemple dans le contexte d'une pollution transfrontalière due à un accident industriel<sup>41</sup>. Pour éviter un désastre biologique, une approche sécuritaire peut volontairement restreindre la souveraineté, les intérêts communautaires et individuels, ou y porter atteinte. Pour éviter de devoir déployer des efforts importants et potentiellement dangereux pour venir en aide aux victimes d'attentats terroristes NRBC ou d'épidémies, les mesures de prévention agressives semblent attrayantes, malgré leurs coûts à court terme. L'obligation d'une prévention sécuritaire soulève des questions difficiles que les décideurs ne peuvent pas éviter. Par exemple, pour empêcher que la tuberculose ultrarésistante (XDR-TB) ne devienne une catastrophe sanitaire mondiale, les autorités de la santé publique des pays touchés devraient-elles être plus agressives en adoptant des mesures obligatoires pour empêcher sa propagation<sup>42</sup>? Si les groupes terroristes continuent de s'intéresser aux armes NRBC, les États ne devraient-ils pas utiliser leurs forces de sécurité et de police de manière plus agressive pour empêcher des actes terroristes NRBC catastrophiques?

L'obligation de la prévention souligne aussi l'importance de l'origine d'une catastrophe potentielle du point de vue de la sécurité. Cette obligation n'acquiert une force politique que dans le contexte des catastrophes anthropogéniques, telles que l'emploi délibéré d'armes NRBC ou un accident industriel. Plus les origines de la catastrophe anthropogénique s'étendent sur un grand nombre de communautés, de populations et de pays, plus la prévention perd de sa force politique. Cette diffusion, souvent accélérée par la mondialisation, crée une multitude d'origines anthropogéniques, et les capacités nationales et internationales de prévention s'en trouvent dépassées. Cet effet de diffusion est

40 Christopher F. Chyba, « Toward biological security », *Foreign Affairs*, Vol. 81 (3) (2002), p. 132 (affirmant que nombre des mesures nécessaires pour se préparer au bioterrorisme amélioreront par ailleurs la détection et l'intervention en cas d'épidémie de maladie naturelle. Les dépenses engagées pour les défenses biologiques sont donc une situation « gagnant-gagnant » dont bénéficie la société, même si aucun autre attentat bioterroriste ne se produit).

41 Voir par exemple, Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, 17 mars 1992, disponible sur <http://www.unece.org/env/documents/2006/teia/Convention%20F.pdf> (consulté le 2 janvier 2008).

42 Jerome A. Singh, Ross Upshur, et Nesri Padayatchi, « XDR-TB in South Africa: no time for denial or complacency », *PLoS Medicine*, 2007, 4(1):e50.doi:10.1371/journal.pmed.0040050 (soulevant la question de la nécessité d'adopter des mesures obligatoires pour les personnes atteintes par la tuberculose ultrarésistante).

la raison pour laquelle les décideurs admettent généralement que les États ne peuvent pas prévenir l'apparition d'une pandémie de grippe, le développement et la propagation de souches pharmacorésistantes ou (actuellement) le changement climatique. L'effet de diffusion explique aussi pourquoi de nombreux gouvernements ont pris des mesures d'urgence pour contrer la progression des réseaux terroristes mondiaux.

La cause d'une catastrophe potentielle est aussi importante pour la prévention, car différentes causes créent différents besoins de prévention. Les actions militaires et policières contre le terrorisme NRBC ne contribuent pas à prévenir la propagation d'une maladie infectieuse virulente d'origine naturelle, et vice-versa. La prévention des catastrophes doit faire partie des priorités, même quand les États considèrent que le terrorisme NRBC et les épidémies virulentes sont des menaces pour la sécurité. Le schéma sécuritaire tend à privilégier la prévention des catastrophes intentionnelles et non de celles qui sont sans « adresse d'expéditeur » parce que les origines intentionnelles laissent présager des attaques violentes contre les sociétés. Cette réalité reflète le fonctionnement de la réflexion sécuritaire au cours de l'histoire ; pendant longtemps, les gouvernements ont consacré plus d'attention et de ressources à prévenir ou à écarter des menaces de violence qu'à prévenir des épidémies ou des accidents industriels.

## La sécurité et la fonction de protection

La nécessité d'avoir des stratégies de protection en cas de catastrophes est apparue lorsqu'on s'est rendu compte que la prévention était impossible (par exemple, les tsunamis ne peuvent pas être évités) ou son efficacité était très limitée. En bref, des événements ayant un potentiel catastrophique vont se produire. Toutefois, les stratégies de protection s'efforcent de « consolider la cible » de ces événements pour limiter les dommages causés. Ainsi, une protection efficace réduit les dangers potentiels et les coûts que les interventions engendrent pour les gouvernements et les sociétés. Dans l'ensemble, les mesures de protection diminuent la probabilité qu'un événement dangereux menace sérieusement la sécurité d'un pays.

Dans le domaine de la santé publique, la vaccination constitue une stratégie de protection à l'efficacité prouvée. Des microbes dangereux vont circuler dans la société, mais les vaccins permettent parfois de rendre ces microbes inoffensifs pour les populations vaccinées. Une vaccination suffisamment large crée une « immunité de groupe » dans la population, étendant la protection aux personnes non vaccinées. Des codes de construction imposant des normes antisismiques aux structures commerciales et résidentielles construites dans des zones sujettes aux tremblements de terre constituent des stratégies de protection. Des règles définissant des zones pour réduire l'exposition de la population aux inondations évitent aux sociétés des pertes humaines ou matérielles potentiellement catastrophiques. Une stratégie de protection intersectorielle comprend des systèmes d'alerte rapide (par ex. surveillance des maladies

infectieuses, systèmes d'alerte au tsunami, alertes météorologiques, procédures de notification des accidents industriels) qui permettent de prévenir à l'avance d'un dommage imminent.

Les stratégies de protection s'inscrivent à juste titre dans la politique générale, mais nous devons examiner ces stratégies à la lumière de l'approche sécuritaire. Le premier point mis en évidence, lorsqu'on met l'accent sur la sécurité, est que les stratégies de protection contre divers événements potentiels de grande ampleur se recoupent peu. En d'autres termes, il n'est pas possible de créer des synergies entre les différentes catastrophes par le biais des politiques de protection. Un système d'alerte au tsunami n'apporte rien aux systèmes de surveillance des pandémies de grippe, et vice-versa. Les systèmes de surveillance des séismes ne servent pas d'alerte rapide pour les ouragans et vice-versa. Les détecteurs de radiations aux postes d'entrée ne renforcent pas la capacité d'un gouvernement à détecter des activités illicites de terrorisme chimique, et vice-versa.

Le seul secteur où les experts ont évoqué la possibilité de créer de telles synergies est celui des menaces pour la sécurité que représentent le terrorisme biologique et les maladies infectieuses naturelles. Dans la littérature sur la bio-sécurité, certains affirment que renforcer les défenses contre les armes biologiques contribue à améliorer les défenses contre les épidémies infectieuses<sup>43</sup>. En matière de protection, des synergies sont possibles, mais elles ne sont pas aussi fortes ou fréquentes que certains le prétendent. Le secteur de la surveillance des maladies contient le plus fort potentiel de synergies, car l'identification précoce, rapide et précise d'une menace microbienne contribue à protéger les populations contre les maladies infectieuses, quelle que soit la raison de la présence de l'agent pathogène dans la société. La décision d'étendre le champ d'application du nouveau Règlement sanitaire international pour y intégrer aussi bien les maladies d'origine intentionnelle que les maladies naturelles reconnaît les synergies potentielles que peut offrir la surveillance des maladies.

Mis à part la surveillance, les stratégies de protection contre le terrorisme biologique et les maladies infectieuses naturelles ne donnent pas lieu à des synergies politiques. La campagne de vaccination contre la variole menée aux États-Unis en 2003 en est l'illustration. Le gouvernement américain a voulu vacciner le personnel de santé et les secouristes en prévision d'une utilisation terroriste de la variole<sup>44</sup>. C'était une stratégie de protection contre le terrorisme biologique, mais la campagne de vaccination n'a créé aucune synergie et n'a aucunement contribué à protéger la population du pays contre les maladies

43 *Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous* (Rapport du Secrétaire général), Doc. Nations Unies A/59/2005, 21 mars 2005, p. 32 (le Secrétaire général des Nations Unies y affirme que les mesures visant à renforcer la santé publique « ont un double mérite : elles nous permettraient à la fois de contenir le fléau des maladies infectieuses dues à des causes naturelles et de nous prémunir contre les épidémies provoquées par l'homme »).

44 Voir par exemple, Committee on Smallpox Vaccination Program Implementation, *The Smallpox Vaccination Program: public health in an age of terrorism*, National Academies Press, Washington, DC, 2005.

infectieuses d'origine naturelle. De même, les campagnes annuelles de vaccination contre la grippe ne renforcent pas les défenses contre le terrorisme biologique qui a recours à l'anthrax.

L'absence de synergies transversales entre les diverses stratégies de protection contre les catastrophes et la nature limitée des synergies dans le domaine de la biosécurité obligent les gouvernements à définir des priorités en matière de protection. Comme mentionné ci-dessus, l'approche sécuritaire sert, à de nombreux égards, de modèle pour définir les priorités, et dans le secteur de la protection, elle tend à privilégier les stratégies liées à l'usage délibéré d'armes NRBC, plutôt que la protection contre les catastrophes naturelles, par exemple, bien que celles-ci puissent causer bien plus de morts, de maladies et de destruction que ne le feraient le terrorisme chimique ou l'explosion d'une « bombe sale ».

En plus de l'origine d'un événement, l'ampleur et la gravité potentielles de la menace influent aussi sur la définition des priorités en cas de stratégies de protection sécuritaires. Plus l'impact géographique et les dommages matériels potentiels d'un événement catastrophique sont importants, plus il est probable qu'il sera prioritaire en matière de sécurité. De nombreux facteurs influencent l'ampleur et la gravité d'une catastrophe, notamment la mobilité de la menace, son impact sur la vie, les biens et l'ordre social, et les moyens dont disposent les gouvernements pour y répondre. Ces facteurs expliquent aussi pourquoi de nombreux décideurs insistent pour qualifier la pandémie de grippe de menace pour la sécurité. Sa mobilité, son potentiel effrayant de mort et de désordre, la rareté ou l'absence d'antiviraux ou de vaccins, et son aptitude à dépasser les capacités d'intervention donnent à la grippe pandémique un profil plus dangereux que celui de nombreux types de catastrophe, par exemple les accidents industriels ou les catastrophes de grande ampleur comme le tsunami de l'océan Indien.

Le manque de synergies dans le domaine de la protection contre les catastrophes et la nécessité de définir un ordre de priorités parmi les stratégies de protection engendrent de lourdes charges de gestion aux échelons national et international. C'est particulièrement le cas pour les pays en développement et les pays les moins avancés, qui sont les moins bien équipés pour assumer la responsabilité de s'engager dans des politiques systématiques et durables de protection contre les catastrophes. Pour ces pays, la protection contre des événements imprévisibles qui peuvent se produire demain ou dans des dizaines d'années est en concurrence avec des problèmes de sécurité ou d'ordre politique, économique et social plus pressants et immédiats<sup>45</sup>. Par conséquent, les pays les plus vulnérables sont ceux qui ont les plus faibles capacités face aux événements catastrophiques.

Cette réalité met incontestablement en évidence la nécessité de coopérer à l'échelon international pour élaborer des stratégies de protection. L'approche

45 Scott Barrett, « The problem of averting global catastrophe », *Chicago Journal of International Law*, Vol. 6 (2006), p. 530.

sécuritaire contribue aussi à cette nécessité : définir les catastrophes en termes de sécurité, c'est encourager délibérément les pays à repenser leurs politiques de sécurité. Cet objectif interne n'exclut pas la coopération internationale, comme le montre le fait que l'on reconnaisse la nécessité de se doter de moyens de surveillance des maladies au niveau mondial. Cependant, cela signifie que si l'on se concentre sur la sécurité, les événements catastrophiques qui touchent un grand nombre de pays – à savoir les événements d'une ampleur transnationale et d'une gravité apte à perturber l'ordre établi – sont plus susceptibles de bénéficier d'une coopération internationale sérieuse. La volonté des pays développés de fournir une aide importante aux pays en développement est en conflit avec le besoin qu'ont ces mêmes pays de créer et d'entretenir leurs propres capacités de protection et d'intervention face aux menaces que ces événements catastrophiques constituent pour leur sécurité. L'ouragan Katrina, aux États-Unis, a illustré la vulnérabilité des pays industrialisés et la quantité de ressources dont ces pays ont besoin pour la réduire.

En bref, l'approche sécuritaire n'incite pas les pays industrialisés à augmenter sensiblement leur assistance aux pays en développement en matière de protection ou d'intervention en cas de catastrophe, car ils se sentent aussi menacés et mal préparés. Les pays industrialisés tendent à accroître leur aide aux pays en développement en ciblant la protection contre des menaces transnationales qui pourraient potentiellement toucher leur population (par exemple surveillance des maladies infectieuses). Lorsque les catastrophes frappant des pays en développement restent locales, de par leur ampleur et leur gravité, l'approche sécuritaire n'augmente pas particulièrement la motivation des pays industrialisés à aider les pays en développement. La dynamique des stratégies de protection dans le cadre d'une approche sécuritaire révèle que les pays industrialisés exercent leur souveraineté de façon à privilégier leur sécurité par rapport à celle des autres nations. Ceci n'est pas surprenant quand les catastrophes sont vues comme de réelles menaces pour la sécurité des États souverains. Dans l'ensemble, l'approche sécuritaire accorde plus d'attention à la préparation aux catastrophes, mais pas de façon à réduire significativement les inégalités en ressources et en capacités entre les pays développés et les pays en développement.

## La sécurité et la fonction d'intervention

La dernière fonction de la gestion des catastrophes est l'intervention. L'idée est que ni la prévention (quand elle est possible) ni la protection n'empêcheront un événement catastrophique de causer d'immenses dommages, qui rendront l'assistance aux victimes indispensable. La fonction d'intervention est très étroitement liée à la fourniture de secours et d'assistance humanitaire au lendemain de tragédies importantes. Comme relevé plus haut, secours et assistance sont depuis longtemps un objet de la politique nationale et de la coopération internationale, mais traditionnellement, leur justification découlait de préoccupations humanitaires et des droits de l'homme, non de la sécurité. Dans le cadre

d'une approche sécuritaire, il devient important de fournir une assistance efficace au lendemain d'un événement catastrophique pour maintenir l'ordre politique, les infrastructures économiques, la stabilité sociale et la légitimité du gouvernement. Comme pour les stratégies de prévention et de protection, l'optique sécuritaire accroît l'importance politique des secours, qui ne répondent plus seulement aux motivations humanitaires et morales traditionnelles.

En regardant les capacités d'intervention en cas de catastrophe sous l'angle de la sécurité, on soulève des questions intéressantes et complexes. Avant de les examiner, il est utile de comprendre quelques problèmes auxquels s'est heurtée l'assistance humanitaire par le passé. Comme l'a affirmé la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les États et les organisations internationales n'ont pas beaucoup développé le droit international sur l'aide humanitaires et les secours en cas de catastrophe en dehors du contexte des conflits armés<sup>46</sup>. Ceci est dû essentiellement à la réticence des États à voir s'affaiblir leur capacité à contrôler si des organismes étrangers fournissent une assistance sur leur territoire. Ce sens très fort de la souveraineté s'est opposé à des tentatives visant à fonder l'assistance humanitaire sur l'idée que tout être humain a le droit fondamental de recevoir une assistance adéquate après une catastrophe, y compris une assistance étrangère si l'État touché ne peut pas fournir suffisamment de secours. Cette volonté de ne pas affaiblir la souveraineté sur l'assistance humanitaire est restée très ferme, même quand les capacités internationales à fournir cette assistance, en particulier celles des acteurs non étatiques, se sont renforcées et améliorées<sup>47</sup>. Ainsi, avant même que le processus sécuritaire ne s'impose, la fonction d'intervention de la gestion des catastrophes était déjà une question très délicate au regard de la souveraineté.

Une dynamique semblable est apparue au sujet du droit humain à la santé. Bien qu'il figure dans la Constitution de l'OMS et dans des traités internationaux sur les droits de l'homme, le droit à la santé a souffert d'un certain flou et d'un manque de précision quant à ce qu'il exige d'un État. Comme de nombreux droits économiques, sociaux et culturels, le droit à la santé est ambitieux, laissant aux États souverains qui se sont engagés à le respecter une grande liberté pour le faire. Des efforts sérieux visant à préciser ce qu'implique ce droit à la santé n'ont été déployés qu'au cours des dix dernières années<sup>48</sup>, et ils ont donné lieu à des discussions qui demandent d'accorder plus d'attention

46 Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, op.cit. note 39; Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *International disaster response laws, principles, and practice: reflections, prospects, and challenges*, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2003.

47 Ajun Katoch, «International natural disaster response and the United Nations», in *International Disaster Response Laws, Principles, and Practice*, op. cit. note 46, pp. 49–50 (analyse de résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1981 à 2002, montrant l'accent croissant mis sur la souveraineté).

48 Voir, par exemple, Observation générale N° 14 : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, Doc. Nations Unies E/C.12/2000/4, Observation générale N° 14, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 11 août 2000.

à la signification et à l'application du droit<sup>49</sup>. Ces efforts sont déployés parallèlement à un plaidoyer en faveur du développement du droit international sur les secours en cas de catastrophe<sup>50</sup>.

Qualifier les secours en cas de catastrophe et l'aide humanitaire de questions de sécurité peut sembler renforcer, à première vue, la position ferme que les États ont adoptée sur la souveraineté. Cependant, l'approche sécuritaire peut avoir des effets plus complexes. L'attitude rigide des États en matière de souveraineté était peut-être due, par le passé, à des préoccupations d'ordre politique ou de sécurité suscitées par le fait que des étrangers fournissent des secours ou une assistance humanitaire. Dans cette perspective, ce n'était pas forcément la catastrophe et ses conséquences qui constituaient une menace pour la sécurité, mais plutôt l'ingérence étrangère potentielle que la catastrophe pouvait entraîner. Le paradigme sécuritaire considère que la catastrophe elle-même pose un problème de sécurité, surtout lorsqu'il s'agit de catastrophes de grande ampleur. En ce sens, des capacités d'intervention efficaces deviennent des atouts pour la sécurité, plutôt que des outils de nature morale et humanitaire qui pourraient avoir des effets externes négatifs sur la politique et la sécurité. Dans l'optique sécuritaire, les États pourraient plutôt être incités à repenser la façon dont ils abordaient la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'aide humanitaire par le passé.

Les suites du tsunami de l'océan Indien et de l'ouragan Katrina contribuent à renforcer cette observation. La réponse internationale massive à la dévastation causée par le tsunami n'a pas seulement sauvé des milliers de vies, mais elle a également prolongé la viabilité du gouvernement indonésien au lendemain du cataclysme. La capacité globale à répondre à un événement aussi gigantesque que la mort et la destruction provoquées par le tsunami peut être utilisée stratégiquement par les États pour consolider leur sécurité lors d'une intervention en cas de catastrophe. De ce fait, améliorer la coordination et rationaliser les procédures lors des opérations de secours pourrait fournir des avantages du point de vue de la sécurité, faisant mieux accepter l'approche sécuritaire à ceux qui, défendant les droits de l'homme et la dignité humaine, veulent que les secours soient apportés plus rapidement et plus efficacement.

L'ouragan Katrina a malheureusement illustré les difficultés que même le pays le plus riche du monde rencontre pour répondre de façon adéquate à un événement catastrophique prévu. Il faut que les pays qui ont bien moins de ressources et qui doivent faire face à des catastrophes similaires, ou même pires encore, considèrent les capacités globales de secours en cas de catastrophe comme des ressources essentielles pour leur sécurité, car les mesures unilatérales

49 Voir, par exemple, le travail du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur le droit qu'à toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et morale possible, sur <http://www2.ohchr.org/french/issues/health/right/index.htm> (consulté le 2 janvier 2008).

50 Voir Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Programme international de règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe (IDRL), sur <http://www.ifrc.org/fr/what/disasters/idrl/index.asp> (consulté le 2 janvier 2008).

ne seront souvent pas efficaces. La stratégie la plus intelligente est de considérer les mesures qui améliorent l'utilisation de l'aide humanitaire étrangère comme des mesures qui augmentent la sécurité par le biais de la fonction d'intervention de la gestion des catastrophes.

Voir les capacités d'intervention comme un facteur de sécurité encourage en outre les États à améliorer leurs propres capacités d'intervention. De nombreux pays ont pris cette direction, en particulier au regard d'actes terroristes NRBC potentiels et de l'apparition possible de la grippe pandémique. Les organisations internationales de secours en cas de catastrophe ont aussi souligné l'importance d'accroître les capacités nationales d'intervention<sup>51</sup>. Dans le domaine de l'intervention, contrairement à celui de la protection, il existe davantage de possibilités de synergies. L'amélioration des capacités de la santé publique pour faire face aux attentats NRBC peut, par exemple, bénéficier aux interventions en cas de maladies dangereuses d'origine naturelle, et vice-versa. Les stocks de médicaments et d'autres articles peuvent être utiles lors de catastrophes diverses, tout comme les technologies et les installations de communication d'urgence à usages multiples et les exercices de formation à l'intervention qui coordonnent les actions gouvernementales aux échelons national et sous-national. La possibilité de créer ces synergies dans l'intervention renforce une vision sécuritaire de la fonction d'intervention de la gestion des catastrophes.

Cependant, cette vision sécuritaire de l'intervention suscite des controverses lorsqu'on suspecte qu'un événement catastrophique est lié à l'usage d'armes NRBC. Comme relevé ci-dessus, ce type d'événement provoque les plus grandes préoccupations pour la sécurité nationale et un gouvernement ayant subi une telle attaque ne va pas concentrer sa réponse sur les seuls besoins des victimes. Contrairement aux catastrophes naturelles, qui ont généralement une origine et une fin définies (par exemple, l'ouragan faiblit après avoir atteint le continent), les gouvernements ne savent pas si d'autres attaques suivront une frappe initiale. La nécessité d'identifier les auteurs et peut-être de prévenir de futures attaques, par ex. en restreignant les mouvements transfrontaliers, peut compliquer les secours aux blessés ou aux personnes touchées par l'attaque NRBC. La recherche de preuves pour identifier les auteurs peut avoir la priorité sur la fourniture d'aide aux personnes blessées ou déplacées par l'attaque. Dans ce contexte, les gouvernements peuvent être particulièrement réticents à laisser des étrangers participer aux activités d'intervention et être incités à renforcer les restrictions, ainsi que les conditions et la surveillance imposées aux acteurs étrangers, ce qui va ralentir la fourniture d'aide extérieure aux victimes.

L'intérêt ou la pression de la communauté internationale désirant qu'une enquête soit menée sur l'utilisation présumée d'armes NRBC peut exacerber les préoccupations d'un gouvernement en matière de sécurité nationale.

51 Cadre d'action de Hyogo, *op. cit.* note 33.

Les traités de limitation des armements contiennent des mécanismes qui autorisent et facilitent les enquêtes sur l'utilisation présumée d'armes NRBC<sup>52</sup>, et le Secrétaire général<sup>53</sup> et le Conseil de sécurité<sup>54</sup> des Nations Unies ont le pouvoir de s'impliquer dans ces questions. D'autres se sont inquiétés en disant que si l'on étendait le champ d'application du nouveau Règlement sanitaire international à l'utilisation délibérée de substances chimiques, biologiques et radiologiques, l'OMS se trouverait impliquée dans des questions de lutte contre les armes et de politique de sécurité, au détriment de sa mission de santé publique<sup>55</sup>. Il n'est pas évident de savoir à quel point le désir de la communauté internationale d'enquêter, ou les enquêtes internationales elles-mêmes, nuiraient à la rapidité et à l'efficacité des activités d'intervention. L'ampleur et la gravité de la crise peuvent influencer cette dynamique. Ainsi, plus la catastrophe est grande et dévastatrice, plus les gouvernements pourraient privilégier les besoins en secours plutôt que les impératifs de sécurité liés à l'identification des auteurs et à la prévention d'attaques ultérieures.

Il existe aussi une tension entre les préoccupations de sécurité et les efforts d'intervention en cas de maladie infectieuse naturelle. Des propositions suggérant l'intervention du Conseil de sécurité des Nations Unies quand les pays ne participent pas suffisamment aux efforts internationaux en cas d'événements biologiques dangereux ont provoqué des controverses<sup>56</sup>. La participation du Conseil de sécurité est fondée sur l'idée que ces événements, même s'ils sont d'origine naturelle, constituent une menace pour la sécurité nationale et internationale. Le principe de la responsabilité de protéger permet lui aussi à la communauté internationale d'intervenir dans la gestion d'une catastrophe par un État<sup>57</sup>. Bien que ce principe ait vu le jour principalement pour justifier l'intervention humanitaire en cas d'atrocités à grande échelle (par exemple nettoyage ethnique, génocide), il pourrait également s'appliquer pour légitimer les interventions lorsque de l'État n'a pas la volonté ou la capacité de gérer les suites d'une catastrophe. Les défenseurs de la souveraineté nationale et ceux qui se consacrent à l'assistance humanitaire et sanitaire ont exprimé un certain

52 Voir par exemple, Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, *op. cit.* note 19, article VI(1) (« Chaque État partie à la présente Convention qui constate qu'une autre partie agit en violation des obligations découlant des dispositions de la Convention peut déposer une plainte auprès du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies »).

53 Pour un débat sur le droit du Secrétaire général des Nations Unies d'enquêter sur les allégations d'utilisation d'armes chimiques, voir Jez Littlewood, *Investigating allegations of CBW use: reviving the UN Secretary-General's mechanism* (Canadian Centre for Treaty Compliance Paper N° 3), décembre 2006.

54 L'autorité du Conseil de sécurité vient du pouvoir que lui confère la Charte des Nations Unies pour gérer les menaces pour la paix et la sécurité internationales.

55 Fidler, *op. cit.* note 27, pp. 365–367.

56 *Un monde plus sûr*, *op. cit.* note 26, pp. 47 (proposant que le Conseil de sécurité des Nations Unies soit prêt à intervenir en cas de maladie infectieuse suspecte ou épidémique pour faciliter une intervention internationale efficace).

57 Sur la responsabilité de protéger, voir Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger*, Ottawa, 2001.

malaise face à ce nouvel amalgame entre la sécurité et l'intervention humanitaire. Ce malaise accentue la transformation politique spectaculaire qui se poursuit dans ces secteurs des affaires mondiales.

## Conclusion

Les relations entre santé et assistance humanitaire ont toujours été importantes pour la gestion des catastrophes. Par le passé, l'interdépendance entre la protection de la santé et la fourniture de l'aide humanitaire était la plus évidente dans l'approche fondée sur les droits de l'homme, selon laquelle tout individu est censé avoir le droit de bénéficier de services de santé et d'autres formes d'aide humanitaire au lendemain d'une catastrophe. Ce point de vue reste bien implanté dans les milieux internationaux de l'aide humanitaire<sup>58</sup>, mais l'émergence d'une approche qui définit la santé et les secours en termes de sécurité a remis en question la philosophie des droits de l'homme et influencé la façon dont les États, les organisations internationales et les acteurs non étatiques conçoivent la gestion des catastrophes.

Il suffit de voir à quel point l'approche sécuritaire est, dans un laps de temps relativement bref, entrée dans le discours politique sur la santé et l'assistance humanitaire pour se rendre compte de l'attrait qu'elle exerce. Les discussions sur le pour et le contre de cette évolution se poursuivront, mais, dans un avenir proche, la sécurité continuera à avoir une influence dans ces domaines. Cet article a étudié les conséquences complexes et controversées qu'entraîne l'attribution d'une dimension sécuritaire à la santé et aux secours en cas de catastrophe pour la gestion des événements catastrophiques. L'origine, l'ampleur et la violence de la catastrophe influent sur la façon dont la perception sécuritaire détermine l'attitude de l'État souverain envers les fonctions de prévention, de protection et d'intervention de la gestion des catastrophes.

L'objectif ancré dans l'approche sécuritaire de la santé et des secours en cas de catastrophe est de convaincre les États d'améliorer les capacités nationales, de renforcer la coopération internationale et d'élaborer des stratégies et des capacités de gestion des catastrophes dynamiques et durables. Ces tâches exigent la mise sur pied d'institutions et de mécanismes pour gérer les catastrophes, ce qui est particulièrement difficile dans les relations internationales<sup>59</sup>. L'adoption d'une approche sécuritaire découle du sentiment que les anciens systèmes, comme ceux qui étaient limités aux dommages transfrontaliers ou qui fondaient les secours sur les droits de l'homme, ne constituaient pas des bases de gestion suffisamment solides. Il leur manquait soit l'envergure nécessaire, soit la capacité de persuader les États de donner une plus grande priorité

58 Voir, par exemple, Projet Sphère, *Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes*, Projet Sphère, Genève, 2004, p. 18.

59 Barrett, *op. cit.* note 45, p. 527 (analysant l'importance des institutions dans la préparation aux catastrophes et les obstacles que rencontre la création d'institutions efficaces).

à la gestion des catastrophes. La réticence des États à inscrire véritablement le droit à la santé dans le droit international ou à élaborer un droit international sur les secours en cas de catastrophe est largement motivée par la crainte que de tels objectifs puissent menacer leur souveraineté.

La stratégie sécuritaire a pour but de convaincre les États que la souveraineté bénéficie de l'établissement de systèmes nationaux et internationaux de santé et de secours plus solides. Cependant, cet objectif soulève des questions complexes qui n'ont pas de solution simple et des controverses qui ne sont pas faciles à résoudre. L'attribution d'une dimension sécuritaire à la santé et aux secours n'est pas une panacée face aux difficultés croissantes que rencontre la gestion des catastrophes sur les plans national et international. Bien qu'elle marque une transformation historique des politiques et des pratiques, l'approche sécuritaire de la gestion des catastrophes est liée à une réalité qui fait réfléchir : la probabilité des catastrophes augmente<sup>60</sup>, tout comme les dommages humains, politiques et économiques que celles-ci peuvent causer de l'échelon local à l'échelon mondial. Il faut accroître les capacités de prévention, de protection et d'intervention face à ces menaces.

Malheureusement, considérer la menace en termes de sécurité est peut-être inéluctable, vu les signes avant-coureurs de ce qui se prépare. Il se peut que pour la gestion des catastrophes, nous nous trouvions face à une dialectique kantienne. En étudiant la possibilité pour les États d'instaurer une paix perpétuelle, Kant affirmait que ce vieux rêve ne se réaliserait qu'une fois que les États auraient subi des conflits de plus en plus destructeurs et meurtriers<sup>61</sup>. L'approche sécuritaire n'est apparue qu'en réponse à l'idée que les catastrophes d'origine humaine et naturelle représentent un danger croissant pour les individus, les sociétés, les pays et la communauté internationale. Les progrès vont de pair avec l'augmentation des souffrances, qu'elles soient infligées par des terroristes, par la violence tectonique ou par les perturbations déclenchées par un dérèglement climatique mondial. Reste à voir dans quelle mesure l'approche sécuritaire influencera, à l'avenir, la façon dont les catastrophes peuvent hanter l'humanité.

60 Richard A. Posner, «Efficient responses to catastrophic risk», *Chicago Journal of International Law*, Vol. 6 (hiver 2006), p. 511 (La probabilité des catastrophes résultant, intentionnellement ou non, de l'activité humaine, semble croître du fait de la rapidité et de la direction des progrès technologiques).

61 Emmanuel Kant, *Projet de paix perpétuelle*, 1795, Nathan, Paris, 2004.



# Armes nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques – qui portera assistance aux victimes, et comment ?\*

**Dominique Loye et Robin Coupland**

Dominique Loye est chef-adjoint et conseiller technique de l'unité Armes de la division juridique du CICR ; le D<sup>r</sup> Robin Coupland est, au sein de la même unité, conseiller médical sur la violence armée et les effets des armes.

## Résumé

*Rien ne permet aujourd'hui de savoir qui – dans le cas où une action internationale serait requise – porterait assistance aux victimes d'un incident dû aux armes nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques, ni de savoir comment cette assistance pourrait être fournie sans exposer à des risques inutiles les personnes qui apportent leur aide. L'emploi de telles armes (ou toute autre dissémination des matières qui les composent) ne peut pas être considéré comme constituant une menace uniforme. Il existe toute une gamme de risques : chacun a ses propres incidences sur la manière de porter secours aux personnes touchées ainsi que sur la santé et la sécurité de ceux qui leur viennent en aide ; sur le plan politique, les conséquences sont lourdes et complexes. Ce bref article montre les difficultés inhérentes à toute action d'assistance en faveur des victimes, ou des victimes potentielles, de l'emploi d'armes nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques.*

.....

\* Les opinions reflétées dans cet article sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du CICR.

Original anglais, "Who will assist the victims of use of nuclear, radiological, biological or chemical weapons – and how?", *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, N° 866, juin 2007, pp. 329-344.

Bien que ne s'étant jamais doté de plans portant spécifiquement sur l'assistance aux victimes d'incidents NRBC<sup>1</sup>, le CICR est intervenu à plusieurs reprises, au cours du XX<sup>e</sup> siècle, dans des conflits armés au cours desquels des armes nucléaires, biologiques ou chimiques ont été réellement ou prétendument employées. L'action menée dans ces circonstances a révélé à la fois les obstacles sur lesquels bute toute action d'assistance en faveur des personnes touchées et la difficulté d'assurer la sécurité du personnel du CICR. Des questions complexes – d'ordre juridique, politique et diplomatique – se sont également fait jour. La problématique de l'assistance aux victimes d'un incident NRBC n'en est apparue que plus difficile et plus complexe encore.

Il existe un dialogue accru entre les acteurs internationaux<sup>2</sup> quant au risque d'emploi d'armes NRBC par des États ou par des entités non étatiques. Plusieurs événements sont à l'origine d'inquiétudes croissantes : attentat au gaz sarin commis dans le métro de Tokyo en 1995, attaques au charbon (envoi de lettres) aux États-Unis en 2001, emploi d'un dérivé du fentanyl pour mettre un terme à la prise d'otages dans un théâtre de Moscou en 2002, prétendue présence d'armes NRBC en Irak avant 2003, enquête portant sur l'emploi éventuel de Polonium 210 lors d'un meurtre commis à Londres en 2006 et, enfin, emploi de « bombes au chlore » en Irak début 2007. Chaque acteur international – et cela se comprend – envisage le risque d'emploi d'armes NRBC en fonction de son propre intérêt particulier ou de son mandat spécifique. Une autre préoccupation tient au fait que le CICR ayant pour mandat d'apporter assistance et protection à toutes les victimes des conflits armés et autres situations de violence, l'institution accepte que, comme cela s'est déjà produit dans le passé, elle pourra à nouveau être appelée à venir en aide à ces victimes par tous les moyens dont elle dispose : l'accomplissement de son mandat a indéniablement de profondes implications pour la santé et la sécurité du personnel du CICR. Il peut en outre arriver que le CICR soit déjà présent dans une zone de conflit au moment où survient un incident NRBC.

De telles préoccupations ne peuvent être ignorées. Nous avons donc tout d'abord examiné l'action que le CICR a menée jusqu'ici en relation avec l'emploi d'armes nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques ; nous avons ensuite analysé l'ensemble du matériel à disposition permettant de déterminer quel est, à l'avenir, le risque d'emploi de ce type d'armes.

1 Par « arme NRBC », on entend toute arme (ou tout dispositif employé comme une arme) qui utilise la fission ou la fusion nucléaires, la radioactivité avec le potentiel de provoquer des effets sur la santé humaine, les produits chimiques toxiques ou les agents biologiques. L'expression « incident NRBC » (ou « évènement NRBC ») s'applique à tout emploi d'une arme nucléaire, radiologique, biologique ou chimique. Elle s'applique également à une situation dans laquelle il existe une probabilité élevée de recours à ce type d'armes. Outre la dissémination accidentelle de matières NRBC en cas d'attaque lancée au moyen d'armes classiques sur une installation NRBC, cette expression englobe également les allégations d'emploi.

2 L'expression « acteur international » se réfère aux organisations de caractère gouvernemental ou militaire, aux Nations Unies, au CICR et aux autres composantes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ou aux organisations non gouvernementales qui pourraient potentiellement être impliquées dans la mise en place d'une action d'assistance internationale en faveur des victimes d'un incident NRBC.

De fait, l'évaluation des risques à laquelle nous nous sommes livrés n'est pas basée sur une méthodologie formelle; elle repose sur l'analyse d'informations provenant de différentes sources – experts gouvernementaux et experts indépendants, notamment – ou recueillies par le biais d'abondantes lectures et de notre participation à nombre de conférences et de groupes de réflexion. Nos travaux nous ont conduits à rencontrer la majorité (sinon la totalité) des principaux acteurs internationaux, dont nous avons pu ainsi nous rendre compte des capacités et du rôle qu'ils pourraient jouer. Nous avons basé notre dialogue avec ces interlocuteurs sur leur propre perception du risque encouru, ainsi que sur la question fondamentale que reflète le titre même du présent article, à savoir: en cas d'incidents NRBC ayant un impact important en termes de « coût humain » et requérant une action internationale, qui portera assistance aux victimes des armes NRBC, et de quelle manière cette assistance sera-t-elle fournie? Cette question – que tous les acteurs ont jugée extrêmement complexe – apparaît plus compliquée encore si nous étendons notre examen à la manière de prendre en charge les victimes de *tous* les incidents NRBC<sup>3</sup>. Cet ensemble plus vaste de risques a en fait été seulement survolé dans le cadre de notre analyse.

Le présent article évoquera brièvement l'historique de l'intervention du CICR dans des contextes où des armes NRBC ont été – ou auraient été – utilisées. Nous décrirons ensuite notre évaluation du risque d'emploi d'armes NRBC et identifierons onze risques distincts. Une évaluation hétérogène des risques requiert une approche hétérogène, tant en ce qui concerne l'assistance aux victimes qu'en ce qui concerne la sécurité du personnel. C'est la raison pour laquelle nous nous sommes efforcés de donner une indication réaliste des « coûts humains » à attendre de ces onze risques distincts. Nous nous interrogerons sur la manière dont cette évaluation des risques pourrait s'appliquer aux acteurs internationaux envisagés collectivement (nous ne nommerons aucun gouvernement ni aucune organisation spécifiques). Les conclusions que nous tirerons de cet examen contribueront, espérons-nous, à faire progresser la réflexion menée par les acteurs internationaux sur cette problématique extrêmement complexe.

Les activités relevant du droit, qu'elles soient normatives ou préventives, ne sont pas examinées dans le présent article. Ces activités sont le fait de toute une gamme d'acteurs internationaux intervenant dans le cadre, notamment, de

3 L'expression « action d'assistance liée à un incident NRBC » englobe à la fois l'idée de porter potentiellement « assistance aux victimes » et la question de la « sécurité du personnel »: elle inclut des stratégies visant à prévenir l'emploi ou l'emploi répété de telles armes (stratégies pouvant impliquer un dialogue avec les autorités quant à leurs obligations découlant du droit international); elle inclut également certains aspects relevant du dialogue diplomatique et de la communication publique. Par « assistance aux victimes », on entend à la fois l'assistance spécialisée et l'assistance générale à fournir aux personnes touchées; il s'agit également de la mise à disposition de moyens généraux et spécifiques pour assurer la protection des victimes potentielles contre l'exposition aux effets des armes NRBC. Par « sécurité du personnel », on entend la prise en compte de tous les aspects de la sécurité et de la santé du personnel (expatrié ou national) dans le but de prévenir à la fois l'exposition aux effets des armes NRBC et les souffrances liées à de tels effets.

plusieurs instruments : Traité de non-prolifération nucléaire (1968), Protocole de Genève concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires, et de moyens bactériologiques (1925), Convention sur les armes biologiques (1972), Convention sur les armes chimiques (1993) et, enfin, Résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies, relative aux armes de destruction massive. Nous n'avons pas non plus examiné l'action préventive menée à l'égard des scientifiques travaillant dans le cadre des universités ou de l'industrie.

## Emploi d'armes NRBC : cette problématique n'est pas nouvelle pour le CICR

De fait, s'agissant de l'assistance à fournir aux victimes en cas d'emploi d'armes NRBC et de la sécurité de son personnel, le CICR a déjà identifié, au fil des soixante-dix dernières années, dans le cadre de discussions internes, un grand nombre de questions et de dilemmes fondamentaux qui se posent aujourd'hui. Au regard de l'expérience du CICR en ce qui concerne les armes NRBC, il se dégage un certain nombre de problématiques qui justifient, pour tout acteur international, la formulation de principes directeurs bien définis.

- Suite à l'emploi de gaz pendant la Première Guerre mondiale, le CICR a lancé un appel vibrant à tous les belligérants<sup>4</sup>. Cet appel a donné, en partie, l'impulsion nécessaire à l'action ayant finalement conduit à la conclusion, par les États, du Protocole de Genève de 1925.
- Les activités du CICR liées à l'emploi d'armes chimiques en Abyssinie, lors de la guerre italo-éthiopienne, ont été décrites par un ancien membre du personnel dans ses mémoires ; des travaux de recherche menés dans les archives ont abouti à de sévères critiques à l'encontre de ces activités<sup>5</sup>.
- Le CICR a été impliqué dans la fourniture de matériel médical aux hôpitaux après le bombardement atomique d'Hiroshima en 1945<sup>6</sup>.
- En 1952 les États-Unis ont soumis au Conseil de sécurité des Nations Unies une proposition demandant une enquête du CICR suite à l'allégation d'emploi d'armes biologiques pendant la guerre de Corée ; cette enquête n'a jamais eu lieu<sup>7</sup>.
- Certains des problèmes les plus difficiles qui devraient être surmontés aujourd'hui par le CICR pour mettre en place une action d'assistance sont évidents depuis plusieurs décennies, c'est-à-dire depuis le conflit intervenu

4 Appel aux belligérants contre l'emploi des gaz vénéneux, 8 février 1918.

5 Marcel Junod, *Le troisième combattant*, CICR, Genève, 1982. Voir également Rainer Baudendistel, « La force contre le droit : le Comité international de la Croix-Rouge et la guerre chimique dans le conflit italo-éthiopien 1935-1936 », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 829 (mars 1998), pp. 85-110.

6 Voir François Bugnion, « Le CICR et les armes nucléaires : d'Hiroshima à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 859 (septembre 2005), pp. 511-524.

7 États-Unis d'Amérique : Projet de résolution présenté le 20 juin 1952, intitulé « Question d'une demande d'enquête au sujet d'un prétendu recours à l'arme bactérienne ». Document des Nations Unies S/2671.

au Yémen en 1967, au cours duquel des armes chimiques ont été employées<sup>8</sup>. Le personnel CICR (notamment une équipe médicale) s'est rendu dans des zones où des armes chimiques avaient prétendument été utilisées. Cette visite a soulevé une multitude de questions complexes : par exemple, le CICR devait-il distribuer des masques de protection à la population civile (l'institution apparaissant ainsi confirmer les allégations) ? Les controverses ont aussi porté sur le risque de l'exposition du personnel du CICR à des agents chimiques, sur la possibilité de voir des membres du personnel du CICR faire l'objet d'attaques visant à les empêcher de constater les effets de l'emploi d'armes chimiques et, enfin, sur la question de savoir si une équipe du CICR secourant les victimes devrait mener des investigations scientifiques pour vérifier les allégations. La question de la publication (ou de la non-publication) de ses rapports par le CICR est devenue un élément central des échanges diplomatiques et a trouvé un large écho dans les médias<sup>9</sup>.

- Seules les déclarations publiques faites par le CICR à propos de l'emploi d'armes chimiques au cours de la guerre Iran-Irak peuvent être évoquées ici : les communiqués de presse publiés par le CICR en 1984 et 1988 impliquent l'un et l'autre que l'Irak était l'utilisateur<sup>10</sup>.

Le CICR peut tirer un certain nombre d'enseignements de son implication antérieure dans de tels événements :

- L'opportunité ou non de fournir une assistance (et la manière de le faire) soulève automatiquement des questions liées à la confirmation de l'emploi allégué.
- Les déclarations publiques relatives à un incident NRBC qui émanent d'une organisation telle que le CICR présentent un grand intérêt pour de nombreux États.
- Une confusion entre « assistance » et « dénonciation » intervient facilement au niveau du terrain.
- En cas d'absence de vérification des allégations, un dialogue politiquement orienté prend rapidement le pas sur les préoccupations suscitées par le sort des victimes. Les informations relatives à la vérification des allégations sont manipulées. Quiconque se trouve en position de vérifier l'emploi allégué risque d'être mis en danger.
- L'emploi (ou l'emploi allégué) d'armes chimiques par un État rend extrêmement difficile toute décision à prendre au sein d'une institution telle que le

8 L'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI), analysant les aspects politiques et médiatiques des allégations, a conclu que, sur la cinquantaine d'incidents d'emploi allégué de gaz au Yémen, deux seulement font l'objet d'une quantité significative de preuves documentées. *The Problem of Chemical and Biological Warfare*, SIPRI, Stockholm, 1971, vol. I, pp. 225-38.

9 *Ibid.*

10 Communiqué de presse du CICR N° 1481, « Blessés du conflit Iran-Irak : appel du CICR », 7 mars 1984 ; Communiqué de presse du CICR N° 1567, « Conflit Iran-Irak : le CICR condamne l'emploi d'armes chimiques », 23 mars 1988.

CICR. Cela va bien au-delà des problèmes relatifs à l'assistance aux victimes et à la sécurité du personnel : des implications majeures existent aussi sur les plans politique et diplomatique.

- La sécurité du personnel pose des problèmes complexes. De plus, l'examen et l'exhumation de dépouilles mortelles constituent des interventions potentiellement très dangereuses, comme pourrait l'être le prélèvement d'échantillons en vue d'analyses ultérieures.

## Le risque d'emploi d'armes NRBC

Le « risque » est scientifiquement défini : il varie en fonction de deux éléments distincts, à savoir, d'une part, la probabilité de voir se produire un incident NRBC et, d'autre part, les effets d'un tel incident. En conséquence, la présente section traite de la probabilité de l'emploi de différents types d'armes NRBC, et la section suivante décrit les effets résultant de leur emploi. (Les effets équivalent à ce que nous nommons « le coût humain » et, en particulier, au nombre de personnes dont les armes sont directement la cause du décès ou des blessures.)

Notre évaluation des risques prend en compte la probabilité et les effets de onze emplois distincts possibles des armes NRBC, où que ce soit dans le monde<sup>11</sup>. En cela, elle diffère d'une évaluation des risques de tous les incidents NRBC possibles (de fait, à notre avis, toute tentative d'effectuer une telle évaluation se révélerait, à terme, dépourvue de sens). Nous avons attribué à chacun de ces onze risques, en les comparant les uns aux autres, une « note » reflétant leur degré de probabilité (élevé, moyen ou faible). Pour ce faire, nous nous sommes basés sur une analyse rétrospective de plusieurs éléments : la fréquence à laquelle certaines armes ont été utilisées au cours des cent dernières années ; la perception actuelle, par les experts, de la probabilité de l'emploi de telles armes ; enfin, notre compréhension de l'interaction entre différentes considérations, d'ordre technique, tactique et politique. Notre évaluation ne doit certes pas être perçue comme étant statique. Le degré de risque pourrait en effet se modifier très rapidement si, par exemple, un État devait brandir la menace d'une frappe nucléaire. Notre évaluation des risques porte sur l'emploi des différents éléments suivants :

- armes nucléaires (faible)
- engins nucléaires improvisés (faible)
- « engins radiologiques » (moyen)
- agents biologiques très infectieux et agents biologiques antihumains contagieux avec des implications à l'échelle mondiale (faible)
- agents bactériens qui sont infectieux mais dont les effets peuvent être traités, et dont la transmission d'humain à humain est contrôlable (faible)

11 Les définitions données ci-dessous ont pour but de générer notre évaluation des risques. Elles utilisent une terminologie tirée des traités de désarmement.

- agents non contagieux (moyen)
- agents infectieux et contagieux utilisés contre des animaux ou des plantes (moyen)
- guerre chimique (faible)
- emploi limité ou à petite échelle d'armes chimiques (élevé)
- « nouvelles » armes chimiques (moyen)
- agents de lutte anti-émeute (élevé)

Un point important, en ce qui concerne cette évaluation, réside dans le fait que le degré de probabilité des risques peut être influencé par des perceptions résultant de la « guerre contre le terrorisme ». Par exemple, l'emploi par des terroristes de certaines armes NRBC est perçu comme ayant un degré de probabilité plus élevé que l'emploi de telles armes par des États. L'évaluation des risques comporte inévitablement une dimension politique, difficile à préciser ; en d'autres termes, lorsqu'elle est politiquement influencée, la perception de la probabilité peut être très différente de la probabilité réelle.

Dans un conflit armé, la probabilité d'un incident NRBC n'impliquant pas l'emploi confirmé d'armes NRBC est susceptible d'être plus élevée que la probabilité d'un emploi confirmé.

### Effets de l'emploi d'armes NRBC (le « coût humain »)

Pour chacun des onze risques énumérés, les effets de l'emploi d'une arme NRBC en particulier sont principalement basés sur notre compréhension des effets directs considérés comme étant probables. Ces effets directs résident dans le nombre de personnes tuées, blessées ou rendues malades ; de leur côté, les effets indirects possibles sont multiples : troubles dans la société ou des activités économiques, impact sur la santé longtemps après l'incident ou encore impact sur l'environnement. La présente section décrit, dans leurs grandes lignes, les effets possibles, ainsi que certaines implications en termes d'aide aux survivants et de sécurité du personnel. Il n'est pas tenu compte ici de la prise en charge des dépouilles des personnes décédées.

Porter assistance dans un tel l'environnement mettrait à très rude épreuve – en termes de bien-être psychologique – les personnes les plus proches des victimes, que ces victimes aient perdu la vie ou aient survécu.

### L'emploi d'armes nucléaires<sup>12</sup>

Le nombre de victimes varierait fortement, en fonction du nombre d'armes nucléaires utilisées ainsi qu'en fonction de la puissance et du lieu de l'explosion

12 L'expression « armes nucléaires » se réfère aux armes nucléaires produites par un État et qui libèrent une énergie destructrice par le biais de réactions nucléaires (fusion ou fission). La puissance d'une arme nucléaire peut varier, allant de moins de 1 kT à quelque 10 MT (= 10 000 kT). Il ne peut pas être exclu que de telles armes puissent être acquises par des entités autres que des États ; toutefois, le degré de probabilité d'un tel événement est considéré minimal, en particulier si on le compare à l'acquisition ou à la mise au point d'engins nucléaires improvisés.

(ou des explosions). Manifestement, l'emploi d'une arme nucléaire contre un objectif militaire discret, dans un désert ou en mer, aurait un coût humain moins immédiat que si une telle arme était utilisée dans une zone densément peuplée. Pour les humains, les causes directes de blessures liées à une explosion nucléaire sont de plusieurs types : premièrement, une radiation thermique (chaleur) provoquant des tempêtes de feu à grande échelle qui causent des brûlures et d'autres blessures graves ; deuxièmement, des ondes de choc accompagnées de vents violents causant des blessures similaires à celles que provoquent les explosifs classiques ; troisièmement, les radiations et les retombées radioactives qui provoquent la maladie des radiations.

Les chances de survie dépendent principalement de l'importance de l'exposition à la chaleur, à l'onde de choc ou à la radiation ; l'importance de cette exposition est, quant à elle, déterminée par la puissance de la bombe et la proximité de la victime par rapport à l'épicentre. Il est probable que beaucoup de personnes exposées décèdent au cours des jours ou semaines suivant l'explosion. De plus, des effets à long terme sont observés sur la santé. Les particules radioactives et les retombées radioactives peuvent être cause de cancers et de malformations congénitales.

Il n'entre pas dans le cadre du présent article de décrire la gestion de la maladie des radiations. Une prophylaxie spécifique (à base, par exemple, de comprimés d'iode) ou le traitement des personnes atteintes de la maladie des radiations ne peuvent avoir qu'un effet limité sur les chances globales de survie. Même dans les établissements de soins les plus sophistiqués, la prise en charge d'un grand nombre de personnes présentant des brûlures graves est extrêmement difficile et s'avère coûteuse en temps et en moyens financiers. Un traitement, certes moins ambitieux mais efficace, prendrait la forme de mesures générales de soutien (soins de caractère général, pansements, antibiotiques, analgésiques, etc.). L'assistance engloberait également la fourniture d'abris, d'eau non contaminée, de vivres et de vêtements.

Le principal risque auquel s'exposerait toute personne venant en aide aux survivants, suite à l'emploi d'une arme nucléaire, résulte de l'exposition aux matières radioactives présentes dans la poussière, dans l'eau ou dans l'air. Le temps que pourrait passer, dans une zone contaminée, toute personne qui y travaille devrait être limité.

### Engins nucléaires improvisés<sup>13</sup>

L'emploi d'un engin nucléaire improvisé est susceptible de constituer un incident isolé. En cas de fusion ou de fission nucléaire, les effets seraient similaires

13 Par « engins nucléaires improvisés », on entend des engins mis au point principalement par des entités non étatiques et qui libèrent une énergie destructrice par le biais de réactions nucléaires (fusion ou fission). Néanmoins, si on les compare aux armes nucléaires, de tels engins sont rudimentaires. La puissance de l'explosion attendue se situe probablement entre 1 et 20 kT.

à ceux d'une arme nucléaire de moindre puissance. Le nombre de victimes serait déterminé par le fait que l'explosion se produit ou non dans une zone habitée. En termes d'assistance aux victimes et de sécurité du personnel, les implications sont similaires à celles décrites ci-dessus à propos de l'emploi d'armes nucléaires.

### L'emploi d'un « engin radiologique »<sup>14</sup>

La matière radioactive utilisée dans un engin radiologique pourrait, en théorie, causer la maladie des radiations de même que des effets à long terme dus aux radiations. Ces effets sont difficiles à quantifier ou à prédire. Il est probable qu'ils incluent d'autres effets à long terme. Les principaux effets de l'emploi d'une « bombe sale » seraient dus à la détonation de l'explosif classique : décès et blessures sont provoqués par le souffle de l'explosion et par les fragments projetés. En fonction du lieu de l'explosion, le principal effet dû à la matière radioactive contenue dans une bombe sale serait probablement une panique généralisée, entraînant des bouleversements économiques. Dans une ville, la décontamination même d'une zone de taille réduite nécessiterait des moyens importants et prendrait beaucoup de temps. Une question difficile – technique et politique – consisterait à établir le niveau de radioactivité jugé « sans risque » et autorisant le retour de la population. Il est jugé plus probable qu'une telle attaque soit le fait d'une entité non étatique, et qu'elle soit dirigée contre une zone habitée.

Les besoins immédiats des survivants seraient similaires à ceux résultant d'une attaque lancée au moyen d'un explosif classique ; toutefois, il apparaîtrait un besoin supplémentaire – et vital – de décontamination (la problématique liée à la présence de fragments radioactifs dans le corps humain n'a jamais encore été traitée dans la littérature chirurgicale). Les personnes n'ayant pas subi de blessures mais ayant été contaminées par la poussière radioactive pourraient seulement avoir besoin de se laver mais, pour ce faire, certaines mesures spécifiques devraient être prises et une formation spéciale devrait être dispensée aux personnels de santé.

En cas d'emploi d'un engin radiologique, le principal risque qui menace toute personne portant assistance aux survivants réside dans l'exposition à la radioactivité. Néanmoins, les niveaux de radioactivité ne seront pas comparables à ceux qui résultent de l'explosion d'une arme nucléaire ou d'un engin nucléaire improvisé.

14 Par « engin radiologique », on entend tout engin qui utilise de la matière radioactive visant à porter atteinte à des personnes ou à être disséminée dans le milieu naturel : cela inclut des gaz, des poudres ou des liquides radioactifs. Lorsque des explosifs sont utilisés pour disperser la matière radioactive provenant d'une source autre qu'une explosion nucléaire, on parle communément de « bombe sale ». En ce cas, l'explosif causerait la plupart des blessures subies par des personnes ainsi que des dommages matériels ; de son côté, la matière radioactive causerait des bouleversements, principalement en raison de son impact psychologique. À long terme, il existe un risque théorique de toute une gamme de problèmes de santé.

## L'emploi d'un agent biologique « antihumain » très infectieux et contagieux, avec des implications à l'échelle mondiale<sup>15</sup>

La propagation intentionnelle d'agents tels que le virus de la variole, du SRAS (syndrome respiratoire aigu sévère) ou de la grippe constitue potentiellement, en termes de magnitude des effets, l'un des plus graves de tous les risques NRBC. De fait, plusieurs facteurs se combinant entre eux expliquent que les effets potentiels puissent être d'une telle gravité :

- l'attaque est susceptible d'être silencieuse (c'est-à-dire que tant la population visée que les autorités ont peu de chances de savoir que l'attaque a eu lieu) ;
- la période d'incubation peut atteindre jusqu'à trois semaines après l'exposition ;
- la maladie peut se propager rapidement en raison de la multiplicité des transferts aériens internationaux ;
- le degré de létalité des maladies causées par ces agents peut être très élevé ;
- un effet de panique généralisée et l'effondrement de l'économie peuvent se produire.

La flambée de SRAS survenue en 2003 – pandémie d'origine naturelle – a montré l'ampleur des effets qu'un tel phénomène pourrait avoir sur la santé et sur l'économie (ce que confirment les prédictions des experts quant à la possible mutation du virus de la grippe aviaire H5N1 en une souche transmissible d'humain à humain). De même, une pandémie incontrôlée de variole entraînerait presque à coup sûr une catastrophe planétaire pour la santé publique et l'économie. La flambée de SRAS et les inquiétudes liées à la grippe aviaire, outre l'expérience acquise à travers la lutte contre les épidémies de variole dans le passé, viennent manifestement encourager la mise en place de plans d'urgence visant à combattre une propagation délibérée d'agents très infectieux et contagieux. En d'autres termes, l'assistance aux victimes relève de la santé publique et tombe dans le domaine de la préparation en prévision des grandes épidémies.

En ce qui concerne la sécurité du personnel, nous dirons que toute personne travaillant dans une zone touchée par une telle épidémie devrait avoir reçu par avance les vaccinations et les médicaments nécessaires. Néanmoins, le simple fait de se trouver en possession de vaccins et de médicaments ou d'échantillons, ou même d'avoir accès aux moyens de transport permettant de quitter la zone pourrait constituer, en lui-même, un risque sur le plan de la sécurité : le personnel

15 L'expression « arme biologique » recouvre à la fois un agent biologique et les moyens de le propager. Par « agent biologique », on entend un organisme vivant ou une toxine (poison produit par un organisme vivant) qui provoquent une maladie, ou une atteinte, chez des humains, des animaux ou des plantes. Les agents biologiques peuvent avoir un effet sur leur cible et peuvent ou non être contagieux (c'est-à-dire que l'infection peut ou non se transmettre) ; ils peuvent être répandus sous forme de gouttes (liquides), d'aérosols ou de poudres sèches. La propagation des agents biologiques peut également être réalisée en utilisant les systèmes militaires traditionnels (artillerie ou aéronefs) ou en recourant à des moyens rudimentaires (consistant, par exemple, à les introduire dans le réseau d'approvisionnement en eau ou à les envoyer dans des lettres) : elle peut aussi être accidentelle.

pourrait être attaqué par des personnes qui n'ont ni vaccins, ni médicaments, ni moyens de transport adéquats.

### L'emploi d'agents bactériens infectieux dont la transmission d'humain à humain est contrôlable et dont les effets peuvent être traités

L'emploi d'agents tels que le choléra ou la peste aurait pour conséquence une épidémie de type classique, potentiellement contrôlable. Les victimes et les victimes potentielles seraient traitées avec les antibiotiques et autres moyens appropriés. Il est improbable que les morts se comptent par milliers – pour autant qu'une action de santé publique soit possible.

De telles situations sont « gérables » aux niveaux national et international, dans le cadre des plans existants en matière de santé publique. Les acteurs internationaux ont déjà acquis une vaste expérience en matière de lutte contre ce type d'épidémies (provoquées, il est vrai, par des causes naturelles). Cela dit, dans le cas où il serait prouvé qu'une flambée de maladie résulte de la propagation intentionnelle d'un agent, la manière d'en rechercher les origines serait différente, de même que l'environnement politico-médiatique. Néanmoins, la gestion de l'épidémie devrait rester la même.

Comme dans le cas d'une épidémie ayant une origine naturelle, une démarche standard de santé publique (incluant le recours aux antibiotiques prophylactiques ou aux vaccinations) réduirait le risque de voir la maladie se propager aux personnes qui portent assistance. Il est possible que des personnes soient gravement atteintes au sein du personnel si le diagnostic final n'est pas connu et si, par exemple, de faux antibiotiques prophylactiques sont administrés. Les acteurs internationaux pourraient être confrontés à une autre menace : celle d'un État, d'un groupe ou d'une personne qui tenterait d'empêcher le public de connaître l'existence de l'attaque ou la nature de l'agent pathogène.

### L'emploi d'agents biologiques non contagieux

Les agents non contagieux tels que le charbon, la toxine botulinique ou la tularémie pourraient être propagés par l'air ou être introduits dans de la nourriture ou de l'eau de boisson. Les attaques au charbon qui ont eu lieu aux États-Unis en 2001 ont montré comment la panique se généralise quand bien même peu de personnes sont directement affectées. Certes, quelques uns de ces agents peuvent avoir des effets létaux, mais les maladies qu'ils causent ne sont pas contagieuses.

En cas d'emploi isolé, cela peut prendre tant de temps pour confirmer la nature de l'agent utilisé ainsi que le caractère intentionnel de sa propagation que les personnes atteintes en subissent pleinement les effets avant même de pouvoir recevoir le traitement spécifiquement requis. Si une aide est demandée sur le plan international, le délai est susceptible d'être plus long encore : de ce fait, l'assistance destinée aux victimes peut arriver longtemps après la fin de l'épidémie (à moins que l'agence internationale soit déjà présente dans le pays concerné). Une fois le diagnostic posé, les victimes peuvent être prises en charge dans des établissements

de soins ordinaires ; il n'est pas nécessaire de mettre en place des mesures de prophylaxie pour empêcher la propagation de la maladie. Néanmoins, la décontamination d'une zone, ou même d'un bâtiment, nécessite un équipement et une formation spécialisés. Il convient de relever que la vaccination contre la maladie du charbon consiste en une série de piqûres échelonnées sur plusieurs mois.

Il devrait être possible de répondre à la plupart des préoccupations relatives à la sécurité du personnel en maintenant un certain niveau de précautions, en veillant à pouvoir rapidement accéder à des conseils et à des soins médicaux, ainsi qu'en prenant des mesures relevant du sens commun afin d'éviter la contamination (par exemple, en suivant les directives quant à l'ouverture de colis suspects).

### L'emploi d'agents infectieux et contagieux contre des animaux ou des plantes

Les agents biologiques peuvent être utilisés contre des animaux et des plantes. L'ampleur des dommages causés à l'économie (effondrement des marchés, perturbations dans l'approvisionnement en vivres, pertes de moyens de subsistance, etc.) ou des effets plus catastrophiques encore tels que la famine sont manifestement déterminés par l'étendue des effets provoqués par de tels agents.

À travers les actions d'assistance lancées lors de catastrophes naturelles, les acteurs internationaux ont déjà acquis une bonne expérience quant aux activités d'assistance requises (distributions de vivres et de semences ou vaccination du bétail, par exemple). Néanmoins, les acteurs participant à l'action d'assistance peuvent ne pas être aussi fortement impliqués dans la recherche des causes – intentionnelles ou non – de la flambée épidémique.

Il nous apparaît que la grippe aviaire constitue le seul agent pouvant potentiellement être utilisé contre des animaux qui menace gravement la sécurité du personnel. De plus, on pourrait considérer que le fait de travailler dans une zone touchée par une épidémie affectant les animaux ou les plantes ne fait pas courir de risques. Là encore, les dangers les plus graves, en termes de sécurité, pourraient venir de toute personne souhaitant interdire l'accès aux agences internationales, ou empêcher la confirmation de la nature de l'épidémie.

### Guerre chimique<sup>16</sup>

La plus haute probabilité, s'agissant de la guerre chimique, est qu'elle prenne la forme d'une attaque impliquant les forces armées d'un État ; elle pourrait survenir

16 Par « guerre chimique », on entend l'emploi d'armes chimiques par un État ou par une entité militaire organisée. Une « arme chimique » est une substance chimique toxique ayant des effets incapacitants ou causant de graves blessures ou la mort, ainsi que les moyens de sa mise en œuvre. L'expression couvre les agents neurotoxiques, les agents vésicants, les agents hémotoxiques et les agents asphyxiants. Une substance chimique toxique peut être disséminée à l'aide d'une arme conçue à cette fin ou par des moyens plus rudimentaires (consistant, par exemple, à percer des récipients en plastique renfermant l'agent, ou à simplement placer un container rempli de substances chimiques à côté d'une charge explosive).

sur une grande échelle et nécessiterait des moyens sophistiqués. Le nombre de personnes touchées varierait en fonction de la quantité d'agent employée ainsi que des conditions atmosphériques (direction du vent et précipitations, par exemple). La nature des blessures infligées dépendra du type d'agent, selon que, par exemple, l'agent exerce son effet sur la peau, sur les nerfs ou sur le système respiratoire.

Pour porter secours aux victimes et éviter l'exposition, il est nécessaire de savoir qu'une attaque a eu lieu, ou va probablement se produire. Cela peut être loin d'être évident. Si des personnes arrivent à l'hôpital en présentant des « brûlures », il est possible que l'on ne découvre que plus tard que les blessés souffrent en fait des effets d'une arme chimique. Pour que de tels cas puissent être soignés avec succès, leur décontamination est nécessaire, de même que, par la suite, le traitement adapté à l'agent utilisé. Étant donné qu'il est nécessaire de protéger le personnel hospitalier contre une « exposition secondaire », et qu'il est impossible de travailler très longtemps dans des vêtements de protection, tout établissement de santé se trouverait rapidement paralysé par l'arrivée, même en petit nombre, de personnes atteintes par un agent chimique.

Parmi les moyens de protéger un groupe quel qu'il soit (population générale ou personnel) figurent l'aménagement d'abris spéciaux, la décontamination, les détecteurs, la distribution de vêtements de protection et la distribution d'antidotes auto-injectables.

La principale implication, en ce qui concerne la sécurité du personnel, est le risque de contamination : un tel risque est le plus grand pour les acteurs internationaux qui sont appelés à porter assistance aux victimes, au lieu de rester simplement à proximité, d'entrer ou de vivre dans une zone qui est attaquée. Toutes les mesures susceptibles de réduire le risque d'exposition (masques de protection, détecteurs et salles étanches, par exemple) n'assurent pas nécessairement une protection et soulèvent certainement les questions les plus difficiles. Il existe également des implications en termes de sécurité pour les agences internationales si leur personnel uniquement – et non pas la population dans son ensemble – ont à leur disposition des moyens de protection.

### Emploi limité ou sur une petite échelle d'armes chimiques

Il est probable qu'une attaque isolée, lancée au moyen d'une arme chimique employant un dispositif improvisé ou peu sophistiqué de mise en place, vise une zone densément peuplée. Il est peu probable qu'une telle attaque cause un grand nombre de décès parmi les personnes exposées. Le nombre et la nature des blessures varieront en fonction du type d'agent ainsi que des quantités utilisées. Plusieurs centaines de personnes seront toutefois prises de panique aussitôt que l'on saura qu'une arme chimique a été utilisée.

Même si les agences internationales sont déjà présentes, et même si elles disposent sur place d'un centre de soins, il est peu probable qu'elles soient impliquées dans l'assistance aux victimes, les besoins résultant d'une attaque isolée étant relativement peu importants. La situation peut toutefois changer si de multiples attaques du même type sont anticipées.

Les conséquences, pour la sécurité du personnel sont moins graves que dans le cas de la guerre chimique, sauf en cas de tentative de fournir une assistance immédiate. La nature de l'agent a peu de chances d'être confirmée à temps pour qu'il soit possible de répondre avec des moyens spécifiques (antidotes, par exemple).

### L'emploi de « nouvelles » armes chimiques<sup>17</sup>

Lorsqu'un dérivé du fentanyl a été utilisé pour mettre un terme à la prise d'otages dans un théâtre de Moscou, c'était la première fois qu'un agent thérapeutique était employé dans une situation tactique. Jusqu'alors, les dérivés du fentanyl avaient été considérés comme des armes chimiques « non létales ». Cent-vingt personnes sont décédées prétendument par suite de défaillance respiratoire et de l'absence de soins dans les minutes – critiques – qui ont suivi l'assaut. Pour la plupart, ces « nouvelles » armes chimiques sont des armes ayant des effets incapacitants (ce sont, par exemple, des analgésiques et des anesthésiants qui réduisent le niveau de conscience<sup>18</sup>). Il est probable qu'une telle attaque soit « silencieuse » et que l'agent utilisé ne puisse être identifié que bien plus tard.

Il peut exister des antidotes spécifiques, capables de neutraliser presque entièrement les effets de l'agent utilisé (la naloxone, par exemple, est l'antidote spécifique des dérivés du fentanyl) ; la nature de l'agent risque cependant de ne pas être connue assez tôt pour qu'il soit possible d'administrer l'antidote requis.

Les conséquences, pour la sécurité du personnel, sont considérablement moins graves que dans le cas de la guerre chimique ou même de l'emploi limité ou sur une petite échelle d'armes chimiques. Une exposition directe est improbable et, ces agents étant susceptibles d'être des « médicaments » quand ils sont prescrits dans un dosage et dans un contexte différents, le risque que les personnes qui portent assistance subissent une exposition significative est faible (leur situation est similaire à celle du personnel hospitalier soignant des personnes victimes d'overdose).

### L'emploi d'agents antiémeute<sup>19</sup>

Les États font régulièrement usage d'agents de lutte antiémeute dans le cadre de l'application de la loi. Néanmoins, l'emploi d'agents de lutte antiémeute en

17 L'expression « nouvelles armes chimiques » se réfère à une variété de nouvelles substances chimiques – dont beaucoup sont liées à des produits pharmaceutiques – et dont l'emploi en tant qu'armes est envisagé ; les effets de ces substances peuvent être qualifiés de « calmants » ou « incapacitants ». Elles sont, dit-on, mises au point afin de servir des buts de maintien de l'ordre, leur emploi étant perçu comme causant peu de décès.

18 V. Nathanson (sous la dir. de), *The Use of Drugs as Weapons: The Concerns and Responsibilities of Health Professionals*, British Medical Association, Londres, 2007.

19 L'expression « agent antiémeute » se réfère à une substance chimique qui peut provoquer, chez les humains, une irritation sensorielle ou des effets incapacitants sur les fonctions physiques et qui – si elle est utilisée de manière appropriée – disparaît peu de temps après l'exposition (comme dans le cas, par exemple, des gaz lacrymogènes).

tant que méthode de guerre est interdit par la Convention sur les armes chimiques de 1993. Les acteurs internationaux doivent comprendre pourquoi l'emploi d'agents de lutte antiémeute tombe dans le cadre de notre évaluation des risques et pourquoi il peut être risqué de se trouver (pour quel motif que ce soit) dans une zone de conflit où des agents de lutte antiémeute sont largement utilisés. Ces circonstances – qui peuvent être compliquées et même périlleuses – sont notamment les suivantes :

- l'emploi (documenté) d'armes chimiques dans les conflits du XX<sup>e</sup> siècle a été précédé, dans la plupart des cas, par l'emploi d'agents de lutte antiémeute<sup>20</sup>;
- si, lors d'une attaque, il était fait usage d'agents de lutte antiémeute dans une situation tactique autre qu'une véritable lutte antiémeute, l'attaque ne serait pas annoncée en tant que telle ; au cas où le personnel militaire serait pris pour cible, il risquerait de se croire attaqué à l'arme chimique et, donc, de répondre en conséquence ;
- si des agents de lutte antiémeute étaient utilisés et que des cadavres jonchent le sol, il serait difficile de savoir si la mort a été provoquée par des armes classiques ou par une arme chimique employée en parallèle.

En cas d'emploi généralisé de seuls agents de lutte antiémeute, il est douteux que des besoins spécifiques apparaissent en matière d'assistance. Si les personnes prises pour cibles au moyen d'agents de lutte antiémeute requièrent des soins médicaux, ce sera probablement pour des blessures dues aux armes classiques employées en parallèle (y compris des bâtons). Une assistance respiratoire peut être requise pour les personnes ayant inhalé des agents de lutte antiémeute dans un espace confiné dont elles n'ont pu s'échapper. Un petit pourcentage de personnes peuvent réagir en cas d'inhalation de faibles quantités d'agents de lutte antiémeute en raison de problèmes de santé (tels que l'asthme) dont elles souffrent déjà.

Le principal problème, en ce qui concerne la sécurité du personnel, ne découle pas de l'emploi d'agents de lutte antiémeute en tant que tel ; il tient au fait que l'on ignore, d'une part, si des agents de lutte antiémeute ou des agents chimiques ont été employés et, d'autre part, si l'emploi d'agents de lutte antiémeute risque de précéder l'emploi d'armes chimiques. Par conséquent, en fonction du contexte, les recommandations relatives à la sécurité du personnel évoquées dans la section du présent document consacrée à la guerre chimique pourraient s'appliquer.

20 *The Problem of Chemical and Biological Warfare*, vol. I, *The Rise of CB Weapons*, ch. 2, «Instances and Allegations of CBW 1914–1970», Institut international de recherche sur la paix, Stockholm, 1973. Concernant la guerre Iran-Irak (1980-89), voir «World Armaments and Disarmament», SIPRI Yearbook, Stockholm, 1985, pp. 206–8.

## **Assistance aux victimes d'emploi d'armes NRBC : qui seraient les « acteurs internationaux » ?**

Le titre que nous avons donné à cet article met en exergue une question critique : dans un contexte (quel qu'il soit) exigeant une action internationale, qui se portera au secours des victimes en cas d'emploi d'une arme NRBC, en particulier lors d'un incident qui représente un risque dit « peu probable mais ayant un fort impact » – et de quelle manière cette assistance se présentera-t-elle ? Nous avons posé cette question à une large gamme d'acteurs internationaux. De leurs réponses ont émergé un certain nombre de points importants, relatifs à leurs ressources, compétences et capacités considérées collectivement. Il peut être utile d'examiner ces points car ils nous aideront à faire progresser la discussion sur l'assistance aux victimes et aux victimes potentielles d'un incident NRBC.

Beaucoup d'États, notamment en Europe et en Amérique du Nord, ont développé, au niveau national, des capacités pouvant être déployées rapidement et efficacement pour intervenir en cas d'incidents NRBC. Toutefois, pour ce qui est du déploiement au niveau international de ces capacités nationales, les États commencent seulement à tenter de résoudre les nombreux problèmes qui se posent et qui vont, par exemple, des sensibilités politiques inhérentes à toute intervention dans un pays étranger aux questions juridiques liées aux inspections douanières, en passant par la nécessité d'une coordination entre les États eux-mêmes ou entre les États et les organisations internationales existantes.

Dans leur majorité, les acteurs internationaux entendent par « assistance » l'assistance destinée à l'État affecté, et non pas nécessairement l'assistance en faveur des personnes touchées. La plupart d'entre eux partent en outre du principe que toute activité d'assistance serait précédée d'une demande de la part de l'État affecté. Évidemment, une telle demande ne serait pas présentée si le gouvernement en question était lui-même l'utilisateur ou l'utilisateur potentiel d'une arme nucléaire, radiologique, biologique ou chimique. Un autre principe voudrait que les autres États offrent leur aide sous la forme de personnel et de matériel.

Aucun acteur international ne travaillerait de manière isolée lors d'un incident qui représente un risque dit « peu probable mais ayant un fort impact ». Toute action visant à assister les victimes (de même que, dans le cas d'armes biologiques contagieuses, toute action visant à empêcher la propagation de la maladie) devrait être coordonnée au niveau mondial. Plusieurs facteurs compliquent cette coordination. Ce sont notamment :

- le fait que les mécanismes réalistes de coordination en sont encore à leurs balbutiements ;
- le manque de clarté quant à l'attribution de la responsabilité de la coordination d'une telle intervention ;
- l'annulation ou l'interdiction des vols à destination ou en provenance d'une zone contaminée ;

- la question de savoir si l'incident est dû à une émission accidentelle, à une flambée naturelle de la maladie (dans le cas d'une arme biologique), à un emploi allégué ou à une propagation intentionnelle ; de fait, la distinction à établir est lourde de conséquences sur les plans politique, médiatique et de la sécurité.

Pour certains, le fait de porter assistance aux victimes d'un incident NRBC suppose que l'on peut compter sur une expertise militaire. Néanmoins, une telle expertise consiste – et cela se comprend – à protéger ses propres forces et à continuer de fonctionner militairement dans un milieu contaminé ou en présence d'une menace ; cette expertise ne reflète pas nécessairement une capacité de porter assistance à des centaines ou à des milliers de victimes non militaires.

De manière générale, la quasi-totalité des acteurs internationaux ont, en matière de sécurité, une politique prévoyant le retrait du personnel en cas d'emploi d'armes NRBC. Une telle politique peut se heurter :

- au fait que l'organisation en question a pour mandat d'assister les victimes (comme cela est le cas, par exemple, du CICR) ;
- aux difficultés rencontrées sur le plan pratique pour faire sortir le personnel – international ou national – d'une zone où il peut se trouver en danger ;
- au fait que certains « incidents NRBC » (comme, par exemple, une flambée de choléra provoquée intentionnellement dans un camp de réfugiés) peuvent ne présenter aucun risque significatif pour les personnes qui portent assistance aux victimes ; ils sont même de nature à accélérer l'arrivée de personnel dans la zone touchée.

Les acteurs internationaux n'ont accordé jusqu'ici que peu d'attention à l'impact des incidents NRBC sur leurs responsabilités juridiques relatives à la santé et à la sécurité de leur personnel, tant en ce qui concerne les risques potentiels durant l'incident que les conséquences à plus long terme de l'exposition à des agents NRBC (y compris, éventuellement, un impact sur la santé génésique).

Rares sont les acteurs internationaux ayant déjà pris en compte les conséquences – sur les plans juridique, politique, médiatique et de la sécurité – de la possession éventuelle d'informations relatives à la vérification de l'emploi allégué d'une arme NRBC.

## Conclusions

Bien des raisons justifient que l'on s'inquiète de savoir qui se portera au secours des victimes en cas d'emploi d'armes nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques si une action internationale est requise, et d'établir de quelle manière une telle assistance peut être fournie sans exposer les intervenants à des risques inutiles.

Cette inquiétude a plusieurs fondements : tout d'abord, l'expérience que le CICR a acquise au fil des ans en ce qui concerne l'emploi de ce type d'armes ; en second lieu, les nombreuses incertitudes qui subsistent quant aux risques réels et, de ce fait, quant à la nature et à l'ampleur des moyens devant être mobilisés à l'avance ; enfin, le fait de ne pas savoir si les différents acteurs internationaux interviendront et de quelle manière, qui fera quoi, et de quelle manière et jusqu'à quel point toute action entreprise sera coordonnée.

Ni notre évaluation des risques ni notre tour d'horizon des acteurs internationaux susceptibles d'intervenir dans ce domaine ne nous ont permis de répondre à la question cruciale posée dans le titre de notre article. Il importe donc de clarifier un certain nombre de points pour favoriser la poursuite de la réflexion autour de la question : qui se portera au secours des victimes d'un incident NRBC – et de quelle manière ?

Les armes NRBC ne peuvent pas être traitées comme une catégorie unique d'armes, et certainement pas comme des « armes de destruction massive ». L'emploi de ce type d'armes est assorti de divers risques que nous avons identifiés et dont chacun présente sa propre combinaison, singulière, de probabilité et d'effets sur les victimes ; il en découle que des conséquences spécifiquement liées à chacun des risques pèsent sur l'assistance aux victimes et la sécurité du personnel.

En termes de probabilité, notre évaluation des risques ne porte que sur l'emploi d'armes NRBC. Nous avons décrit onze risques identifiables distincts. Les effets, ou le coût humain, associés à chaque risque sont examinés principalement en termes de nombre potentiel de morts et de blessés. Manifestement, une évaluation des risques plus large aurait pris en compte la probabilité de déplacements de personnes ou de bouleversements sociaux ou économiques. La probabilité d'événements impliquant l'emploi de ces armes NRBC – susceptibles d'avoir le plus lourd impact sur les victimes et posant potentiellement les plus graves problèmes aux acteurs internationaux – est faible. Ces incidents qui représentent un risque dit « peu probable mais ayant un fort impact » incluent l'emploi d'armes nucléaires, l'emploi d'agents biologiques très infectieux et contagieux et, enfin, la guerre chimique. Au contraire, certains risques (comme, par exemple, l'emploi d'agents biologiques ayant un faible potentiel de transmission interhumaine) pourraient être endigués avec assez de facilité et de sécurité dans le cadre des capacités existantes.

Certains pays occidentaux se sont dotés de plans et de capacités au niveau national de manière à pouvoir agir face à l'ensemble ou à certains des risques que nous avons identifiés. Néanmoins, il n'est pas possible, à présent, d'envisager une action d'assistance internationale efficace qui serait directement bénéfique pour les survivants ou pour les victimes potentielles, et qui assurerait un niveau de sécurité adéquat au personnel. À notre connaissance, aucun gouvernement, aucune organisation internationale (y compris le CICR et les autres composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge), aucune organisation non gouvernementale ou aucun organe associatif ne disposent à ce jour soit de plans réalistes soit de la capacité de monter ce type d'action internationale.

Si certains acteurs internationaux entreprennent de se doter d'une capacité leur permettant de mener une action d'assistance adéquate en réponse à des incidents qui représentent un risque dit « peu probable mais ayant un fort impact », ils doivent à la fois consentir d'énormes investissements initiaux et prendre des engagements à long terme. Les investissements ne sont pas seulement d'ordre financier ; ils incluent un investissement massif dans les ressources humaines ainsi que l'engagement de maintenir cette nouvelle capacité, notamment en termes de formation. Une réelle motivation politique est également requise, de même que la volonté de coordonner les efforts.

Tout acteur qui envisage de mettre en place des mesures de préparation, des plans ou une formation afin de pouvoir intervenir en cas d'incident NRBC causé par l'homme doit accepter l'idée suivante : toute expertise et toutes capacités acquises seraient inévitablement appelées à être mises à profit pour lutter contre les conséquences de l'émission accidentelle d'agents NRBC ou de flambées naturelles d'une maladie (ces derniers phénomènes étant, de fait, les plus probables). Toutes les mesures de préparation envisagées doivent donc être compatibles avec les plans déjà existants pour lutter contre les flambées naturelles de maladies comme le SRAS et la grippe aviaire.

Plus les acteurs internationaux se rapprochent du moment où ils seront collectivement prêts à faire face à des incidents « peu probables mais ayant un fort impact », mieux ils seront en mesure de lutter contre la propagation délibérée d'agents biologiques très infectieux et d'agents biologiques contagieux, pathogènes pour l'être humain, dont l'épidémie s'étend au monde entier.

Toute action d'assistance non planifiée, non coordonnée et mal exécutée court le risque d'être inefficace ; de fait, pour les personnes qui apportent leur aide aux victimes, une telle action peut rendre un incident NRBC plus dangereux qu'il ne doit l'être.

Le dialogue que les acteurs internationaux ont engagé à propos de ce problème complexe n'en est qu'à ses débuts ; il importe de poursuivre les efforts pour mieux comprendre les rôles, les ressources, les capacités et les mécanismes de collaboration de tous les acteurs internationaux qui pourraient être impliqués dans l'assistance aux victimes d'incidents NRBC.

Le manque évident de capacité au niveau international pour venir en aide à ces victimes met en évidence le fait auquel il est impossible d'échapper : empêcher l'emploi d'armes nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques constitue un impératif absolu.



Volume 89 Number 867 September 2007

# INTERNATIONAL **REVIEW** of the Red Cross

Humanitarian debate: Law, policy, action

## **Torture**



ICRC

**REVUE**  
**INTERNATIONALE**  
de la Croix-Rouge

**Torture**

## ÉDITORIAL

Pour les esclaves de l'époque romaine, la torture était la règle dans les tribunaux. Leurs témoignages n'étaient recevables que s'ils avaient été obtenus sous la torture, car on pensait qu'on ne pouvait pas faire confiance à un esclave pour qu'il révèle volontairement la vérité. Sous l'Inquisition, durant le Moyen Âge et après, la torture était une pratique tristement célèbre, et même jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, le fait d'infliger d'atroces souffrances à une personne sans défense était un moyen légitime utilisé dans les enquêtes judiciaires et les procès pour obtenir des témoignages et des aveux auprès de suspects ou d'accusés. On n'avait guère de scrupules à ce sujet; en général, les gens supposaient qu'aucun innocent ne pouvait être persécuté et que toute personne présente dans la chambre de torture méritait somme toute son châtement.

La torture n'a été que progressivement proscrite sous l'effet d'un consensus philosophique selon lequel la torture et les traitements inhumains étaient immoraux, répugnants et violaient la dignité humaine. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 précise que « [n]ul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ». Aujourd'hui, il n'y a pas de droit individuel plus fondamental que l'interdiction absolue de la torture et d'autres formes de traitements cruels, inhumains ou dégradants, que ce soit dans les droits de l'homme, le droit international humanitaire, le droit national et le droit international.

\*\*\*

Même s'il existe des différences d'opinions – selon le groupe culturel, religieux ou politique auquel on appartient – quant au degré de rejet de la torture et des traitements inhumains, il y a, au-delà des frontières, unanimité pour dire que de tels actes sont généralement immoraux et doivent être bannis. Selon un sondage réalisé par le BBC World Service auprès de plus de 27 000 personnes dans 25 pays, la majorité des personnes interrogées sont opposées à la torture même si c'est un moyen d'obtenir des informations qui pourraient sauver des innocents du terrorisme. Le sondage montre que 59% des citoyens du monde ne sont pas disposés à transiger sur la protection des droits de l'homme, tandis que 29% pensent que les gouvernements devraient être autorisés à utiliser la torture

jusqu'à un certain degré pour combattre le terrorisme. Certains pays qui ont souffert d'attaques terroristes ou de violences politiques ont moins tendance à interdire la torture. Cependant, aucun État ne vante sa politique autorisant la torture, même si la torture est largement pratiquée par des représentants de l'État au su des plus hautes autorités, en particulier dans les régimes autoritaires, où les considérations de sécurité l'emportent sur toute autre valeur.

\*\*\*

La torture est généralement considérée comme une forme aggravée de traitement inhumain. Juridiquement, le terme est souvent utilisé pour désigner un traitement inhumain pratiqué dans le but spécifique de soutirer des informations ou des aveux. À l'exception de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et la Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture, les traités internationaux ne font pas de distinction entre la torture et les traitements inhumains ou dégradants en prévoyant des conséquences juridiques différentes. En droit humanitaire surtout, tous les actes relevant de la torture ou causant de grandes souffrances ou de graves blessures physiques constituent des traitements inhumains et sont pareillement interdits et considérés comme des crimes. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a différencié la forme qualifiée de torture des autres formes de traitements inhumains, a bien sûr influencé ladite Convention des Nations Unies, mais dans la pratique actuelle des États européens, cette différenciation est devenue obsolète, puisque toute forme de traitement cruel, inhumain ou dégradant est maintenant absolument interdite, qu'il s'agisse ou non de torture. On ne soulignera jamais assez cette interdiction globale de toutes les méthodes inhumaines.

\*\*\*

Malgré les interdictions juridiques internationales, la torture persiste dans la plupart des nations du monde. En règle générale, le but est de détruire la volonté de la victime et, dans une moindre mesure, de punir la personne concernée. Il arrive que des individus, des groupes ou des représentants de l'État recourent à la torture pour intimider les gens ou faire pression sur eux ou pour obtenir des informations. En vertu du droit international humanitaire, à la différence des droits de l'homme, la présence d'un représentant de l'État ou de toute autre personne en position d'autorité n'est pas nécessaire pour que le processus soit considéré comme de la torture. Dans tous les cas, au regard du droit pénal international, nul ne peut se prévaloir de la doctrine du « fait du prince », par laquelle un individu échapperait à la responsabilité pénale d'un acte qu'il aurait commis au nom de l'État ou en tant qu'agent de l'État.

\*\*\*

La torture viole une conception fondamentale de la façon dont les individus doivent être traités et ne respecte ni les traités ni les statuts. La torture est crainte de tous, elle aliène les individus et bouleverse les communautés. Même

si le recours à la torture est formellement nié dans tous les États et par tous les tortionnaires, la question de la justification implicite de la torture et des traitements inhumains réapparaît même dans les sociétés démocratiques quand elles se sentent menacées. Le déni catégorique de cas de torture ou de traitements inhumains est remplacé par des interprétations legalistes de ce qui constitue la torture, par opposition à « seulement » un traitement cruel, inhumain ou dégradant, ou par des considérations sur les mesures qui devraient être autorisées dans les interrogatoires dits « hautement coercitifs », « renforcés » ou « en profondeur ». Une interprétation étroite de la torture viderait quasiment de sens son interdiction. Ce genre d'interprétation absurde a abouti à une note de service infamante autorisant toutes les mesures d'interrogatoire, sauf celles causant une douleur « équivalente en intensité à la douleur accompagnant une blessure physique grave comme la perte d'un organe, la détérioration d'une fonction du corps, ou même la mort », une note qui autoriserait donc éventuellement l'arrachage des ongles des pieds. Une fois que les interrogateurs sont autorisés à emprunter cette voie, la torture n'est pas loin.

\*\*\*

Cependant, la plupart des interrogateurs sont tentés d'utiliser des méthodes conçues pour avoir un impact psychologique maximum tout en laissant le minimum de traces corporelles. Or, les moyens non physiques qui altèrent profondément la santé mentale d'une personne sont bien entendu également interdits. En effet, il ne fait absolument aucun doute que les cicatrices psychologiques peuvent être plus profondes et durer plus longtemps que les cicatrices physiques.

La question de savoir quel traitement est interdit ne pourra être envisagée que si toutes les mesures appliquées constituent – séparément ou dans leur ensemble – des traitements cruels, inhumains ou dégradants, voire équivalent à de la torture. Les mauvais traitements doivent atteindre un niveau minimum de gravité et leur évaluation est évidemment relative et dépend de tous les éléments de la situation où ils ont été perpétrés. L'évaluation est donc liée entièrement au contexte, toutes les mesures n'ayant pas le même effet sur les victimes de cultures et de religions différentes.

\*\*\*

De nombreux gouvernements sont probablement enclins à mettre en évidence leur politique de non-recours à la torture, mais ils voudraient fermer les yeux, faire la sourde oreille et éviter d'enquêter sur les allégations de torture sans la légaliser ou l'institutionnaliser. Une autre démarche est l'externalisation de la torture, en d'autres termes la pratique de la « restitution extraordinaire » de suspects à des pays tiers qui pourraient les soumettre à des « interrogatoires renforcés » ou obtenir leur condamnation si les pays qui les transfèrent n'ont pas suffisamment de preuves pour leurs propres tribunaux. Les États peuvent aussi s'appuyer sur les renseignements obtenus par la torture dans des pays tiers. En effet, alors que l'information recueillie est généralement jugée irrecevable

par les tribunaux en tant que preuve, elle serait plus que probablement utilisée pour lutter contre le terrorisme. Même quand des assurances diplomatiques sont données que les personnes transférées ne seront pas torturées, comme c'est souvent le cas dans les situations de « non-refoulement », les promesses restent souvent lettre morte. Toutes ces pratiques indiquent que l'on ferme les yeux sur le recours à la torture quand elle est pratiquée par d'autres. Pire encore, la coopération entre les spécialistes de l'interrogatoire de différents pays aboutit souvent à la migration de pratiques inhumaines et illégales censées obtenir des résultats dans des cas extrêmes, ce qui affaiblit encore davantage l'interdiction universelle de la torture.

\*\*\*

Plus honnêtement, d'autres protagonistes plaident en faveur du « permis de torturer » (torture warrants) dans des situations d'extrême urgence. Vue sous cet angle, l'interdiction devrait être respectée, sauf dans le cas d'une véritable urgence, en particulier si les gouvernements estiment que l'existence de l'État est en jeu, pour reprendre un terme employé par la Cour internationale de justice lors de l'examen de la légalité d'une mesure différente et la plus destructrice qui soit, à savoir le recours aux armes nucléaires. La plupart des conflits armés constituent de toute évidence une urgence extrême ou une menace pour l'existence d'un État, mais étonnamment le débat sur la (re)justification de la torture n'est revenu sur le devant de la scène que dans la soi-disant « guerre contre le terrorisme », s'agissant avant tout de la possibilité de torturer des présumés terroristes dans le cas où l'hypothétique scénario de la « bombe à retardement » nécessiterait des mesures extraordinaires pour protéger la société. Il est certain que l'éventualité de sacrifier 100 000 vies parce que tout n'a pas été tenté pour les sauver, y compris le fait de torturer un suspect, constituerait certainement pour quiconque un point de rupture par rapport aux valeurs à protéger.

Dans de telles situations, de nombreux gouvernements peuvent prendre des libertés avec l'autorisation exceptionnelle de recourir à la torture. Toutefois, ce scénario hypothétique sera très probablement abstrait, non réaliste. En outre, l'expérience de pays autorisant que l'on exerce des « pressions physiques modérées » sur les détenus afin d'obtenir des informations met en lumière les risques d'abus qui peuvent en découler. Le nombre de situations couvertes et celui des personnes soumises à ces traitements inhumains augmenteront progressivement, et la torture peut même finalement devenir la réponse banale à toute menace perçue. À partir du moment où la barrière psychologique et l'interdiction morale et juridique de l'usage de la force sont affaiblies, la voie qui conduit de la pression psychologique à une « pression physique modérée » et, en fin de compte, à la torture est ouverte. Dans un système de torture légalisée, il est impossible de limiter les effets de cette pratique.

\*\*\*

La torture et les traitements inhumains permettent de remporter des victoires tactiques à court terme au détriment d'un succès stratégique à long terme. Quels

que soient les enjeux, ces pratiques avilissent radicalement un système social et politique : la corruption, l'injustice et le préjudice porté aux institutions libérales et aux fondements du droit humanitaire et des droits de l'homme sont accablants. La torture et les traitements inhumains sont absolument interdits, même dans les pires situations, et il ne peut y avoir de dérogation à la règle.

*Toni Pfanner*  
*Rédacteur en chef*



## Interview du D<sup>r</sup> Abdel Hamid Afana\*

*D<sup>r</sup> Abdel Hamid Afana, titulaire d'un doctorat, est le président du Conseil international de réhabilitation pour les victimes de torture (International Rehabilitation Council for Torture Victims – IRCT), le directeur du département de la formation et de la recherche du programme de santé mentale de la communauté de Gaza, une organisation non gouvernementale créée en 1990 qui traite par une approche communautaire les problèmes de santé mentale, et le président du conseil des directeurs de l'Organisation Jesoor qui s'occupe de la réhabilitation communautaire des victimes de traumatismes et d'abus des droits de l'homme. Psychothérapeute, diplômé de l'Université d'Oslo (Norvège), D<sup>r</sup> Abdel Hamid Afana a une grande expérience de la réhabilitation des victimes de la torture. Il fait partie des quelques spécialistes qui croient que la santé mentale et les droits de l'homme sont inséparables et que les professionnels de la santé mentale ont un rôle à jouer dans le développement communautaire et l'instauration de ponts pour la paix par la santé. Il est le fondateur et l'ancien directeur d'un conseil international chargé d'un diplôme de troisième cycle dans le domaine de la santé mentale communautaire et des droits de l'homme et est membre d'organisations nationales, régionales et internationales ainsi que d'organismes professionnels dans les domaines de la santé et des droits de l'homme. À l'Université McGill, D<sup>r</sup> Afana analyse, par la psychiatrie transculturelle, la représentation sociale, la signification et les moyens de surmonter les expériences traumatiques vécues dans des conflits prolongés.*

⋮⋮⋮⋮⋮

***Faites vous une différence entre torture et traitement inhumain ou dégradant dans votre travail avec les victimes de la torture? Si oui, comment définissez-vous ces différentes notions?***

Si l'on veut faire une distinction entre torture et traitement cruel, inhumain ou dégradant, on peut dire que la torture est, d'une manière générale, une

\* L'interview s'est déroulée le 12 septembre 2007 avec Toni Pfanner, rédacteur en chef de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*.

La version anglaise a été publiée dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, N° 867, septembre 2007, pp. 505-514.

violation plus grave des droits de l'homme, de l'intégrité et de la dignité personnelles.

Personnellement, je pense qu'il existe trois différences entre la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. La première différence, que tout le monde connaît, est la sévérité et l'intensité de la souffrance infligée aux victimes. Sur le plan politique et juridique, il s'agit d'une zone d'ombre, puisqu'on ne peut définir le point exact à partir duquel le traitement cruel, inhumain ou dégradant atteindrait le seuil de la torture. La souffrance psychologique est encore plus difficile à évaluer. En fait, des études récentes montrent que les effets de l'humiliation et du traitement humiliant sur le long terme (menaces et autres manipulations psychologiques) s'apparentent à une torture physique.

Les deuxième et troisième différences ont été mises en lumière par Manfred Nowak, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui a souligné que, juridiquement, la torture est habituellement employée pour obtenir des renseignements ou extorquer des aveux – ce qui n'est pas nécessairement le cas dans toutes les situations de torture. En tout état de cause, les agents chargés de l'application de la loi doivent s'efforcer de trouver un juste équilibre entre le but légitime d'un interrogatoire et l'ingérence avec les droits et l'intégrité d'une personne. L'autre différence est l'élément d'impuissance. Les tortionnaires partent du principe que la victime est en situation d'impuissance, ce qui signifie d'ordinaire qu'elle est privée de liberté et qu'elle est totalement sous leur contrôle. Cette situation rend la victime extrêmement vulnérable à tout type de torture physique ou psychologique. Tant que la personne est sous le contrôle direct des agents chargés de l'application de la loi, l'utilisation de la coercition physique ou mentale est considérée comme ayant des effets particulièrement néfastes.

Il y a lieu néanmoins d'insister sur l'interdiction totale à la fois de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants.

***D'après votre expérience, les victimes font-elles une différence entre torture et traitement inhumain ou dégradant ? Pouvez-vous nous donner quelques exemples des méthodes de torture ?***

Les victimes se plaignent généralement d'avoir été torturées et nous relatent leurs expériences sans faire de distinction entre torture et traitement cruel, inhumain ou dégradant. Ce qu'elles ont enduré dépend dans une large mesure de leurs antécédents personnels. Dans le monde occidental, par exemple, les personnes dont nous nous occupons, sont, pour la plupart, des réfugiés. Elles nous racontent les différentes méthodes de torture, y compris la torture physique, ainsi que les coups, la manipulation psychologique, les traitements humiliants et l'exposition à la force et au stress. D'autres types de personnes, tels les détenus, se plaignent aussi d'avoir été torturées, en particulier lors d'interrogatoires dans le centre de détention. Les méthodes décrites par les victimes sont très souvent clairement des méthodes de torture. Dans mon propre domaine

d'expérience, une plainte très commune est celle du « poulet rôti », qui consiste à attacher les mains des détenus derrière leur dos et à les pendre par les poignets. Les victimes se sont en outre plaintes d'avoir été privées de sommeil, d'avoir les yeux bandés, d'être exposées en permanence à des bruits de forte intensité et à des lumières vives.

***Les méthodes de torture que vous mentionnez comportent à la fois des méthodes physiques et des méthodes psychologiques.***

La torture physique traditionnellement utilisée au cours des siècles et des décennies passés est encore employée de nos jours. La torture psychologique est une méthode plus récente. Qui sait, il existera peut-être à l'avenir une torture culturelle.

La torture psychologique consiste à reprogrammer la victime à lâcher prise face à un autre monde présenté par le tortionnaire. C'est en fait une programmation profonde qui est inévitablement traumatique. Malheureusement, les psychologues sont souvent parties prenantes dans l'élaboration et l'exécution des stratégies d'interrogatoire, dans la préparation d'un profil psychologique pour le détenu, ou participent à l'interrogatoire du détenu et à la communication des résultats aux interrogateurs. On connaît bien l'exemple de l'emploi allégué des techniques d'interrogation SERE (*Survival Evasion Resistance and Escape*) à Guantánamo qui se fondent sur les avis et les conseils de psychologues. L'implication du personnel médical est très inquiétante, puisque leur profession consiste à protéger le bien-être et les droits de ceux avec lesquels ils interagissent professionnellement.

Pour en revenir à la définition de la torture psychologique, la torture psychologique se manifeste sur le long terme et elle est très grave. C'est une technique qui vise à provoquer une régression chez les victimes. Fondamentalement, la régression est une réaction à une anxiété et à un stress extrêmes et elle conduit à des dysfonctionnements comportementaux. La victime commence à être désemparée dans des situations complexes ou bien n'arrive pas à maîtriser des relations interpersonnelles. Ces incidences négatives durent longtemps. Les victimes se sentent démunies et impuissantes, elles perdent le respect de soi. En fait, la torture psychologique génère un sentiment à la fois de culpabilité et de honte. Toutes ces réminiscences dramatiques peuvent par la suite conduire à un trouble traumatique. Ce traumatisme a fait l'objet de nombreuses études.

***Pouvez-vous parler davantage de ce traumatisme et des symptômes typiques que vous diagnostiquez chez les victimes de la torture? Quels sont, d'après votre expérience clinique, les effets de la torture psychologique sur le long terme?***

Comme je l'ai mentionné plus haut, la torture psychologique est souvent plus aiguë que la torture physique et se manifeste plus longtemps. Le problème est qu'elle n'est pas toujours décelée parce que souvent les médecins des centres de soins de santé publics n'ont pas une formation suffisante et que la victime éprouve de la réticence à parler de ses expériences.

Les symptômes psychologiques observés après la torture sont généralement de deux types. Le premier type se limite à la personne. La torture engendre un sentiment de honte, de culpabilité et de déshonneur à cause de la dégradation et de l'humiliation subies par les victimes. Elle entraîne une transformation de la personnalité, une perte de l'estime de soi et de sa propre valeur. D'après mon expérience, la torture s'accompagne d'ordinaire de symptômes d'anxiété et de dépression. Les survivants de la torture manifestent très souvent une agressivité dirigée contre eux-mêmes, ils se retirent fréquemment de la société et présentent le syndrome de stress post-traumatique (PTSD). Les victimes ont des signes de torpeur émotionnelle, d'hyperexcitation, d'insomnie, d'irritabilité et d'agitation. L'anxiété et la dépression, le repli sur soi, l'apathie, la solitude, le manque d'intérêt et l'évitement de rappels de l'expérience carcérale sont tous des symptômes d'un traumatisme psychologique et des manifestations de PTSD. Alors que les conséquences de la torture physique (céphalées et douleurs) sont aisément décelables, les effets psychologiques de la torture psychologique durent plus longtemps et sont plus difficiles à traiter.

Le deuxième type de symptôme est celui du transfert de la colère. Il est fréquent que la colère et l'agression supportées par les survivants de la torture se reportent sur d'autres personnes, en particulier sur la famille. D'ordinaire, ce sont les groupes les plus vulnérables, à savoir les enfants des victimes ou leurs femmes, qui sont pris pour cibles. La torture n'a donc pas seulement un impact sur la victime mais aussi sur la famille, et par conséquent sur la communauté tout entière. Il importe donc qu'une organisation qui vient en aide aux victimes de la torture étende son action aux familles des victimes et à leurs communautés.

***Les conséquences de la torture et la manière dont certaines méthodes sont perçues peuvent-elles varier, selon le contexte personnel, politique, religieux ou culturel? On pourrait imaginer, par exemple, qu'un détenu qui croit fermement en une cause a moins de difficultés à supporter certaines formes de comportement que quelqu'un qui n'a pas une conviction aussi forte.***

C'est tout à fait vrai. La culture joue un rôle très important dans l'analyse du traumatisme lui-même, tout comme est essentielle la réaction de la société face à un tel traumatisme. Tout d'abord, il importe de promouvoir une culture de la non-torture et d'empêcher que la torture devienne une pratique généralisée. En fait, la culture et la religion forment un ensemble symbolique de valeurs, de croyances et d'idées qui façonnent et influencent leurs adeptes. Une des premières caractéristiques de la culture est qu'elle offre un contexte propice à la survie. Elle a une fonction régulatrice qui contribue à faire face aux événements tels que la torture et à toutes leurs causes. La façon dont une société perçoit la torture et considère les victimes de la torture influe considérablement sur la manière dont les victimes elles-mêmes y font face. De par mon expérience clinique avec les prisonniers palestiniens, je sais qu'à leur libération, ils sont considérés comme des héros et reçoivent un important soutien social de la part de la communauté et de leur famille élargie. Il leur est donc plus facile de

supporter les conséquences physiques et psychologiques de la torture. Le soutien social est donc capital face au traumatisme qui varie d'une culture à l'autre.

### ***Le phénomène de la torture influence-t-il la société tout entière ?***

Une société se compose de personnes et de familles, y compris de la famille élargie, qui constitue des petites communautés, ces communautés constituant une société plus grande. Les victimes appartiennent de toute évidence à une famille, et si elles présentent le symptôme psychologique typique des survivants de la torture mentionné ci-dessus, leur comportement au sein de la famille et en particulier à l'égard des enfants en sera influencé. Il peut même se produire que les enfants des victimes de la torture connaissent des symptômes similaires, tels que le repli sur soi face à la société, l'anxiété, souvent accompagnée par des faibles résultats à l'école, conduisant à l'abandon scolaire et à toutes les conséquences qui s'en suivent. Dans cette perspective psychologique, les familles des victimes de la torture sont touchées et ne seront pas productives dans la communauté, leur participation à la communauté ne sera pas effective, elles n'utiliseront pas les ressources de la communauté et ne contribueront pas à son développement. De plus, la torture suscite la peur et l'anxiété chez les membres de la communauté, avec une incidence négative sur le développement de la communauté et de la démocratie dans cette communauté.

Pour surmonter ces problèmes, il est nécessaire que la communauté soutienne les victimes de la torture. C'est à ce stade que doivent intervenir les organisations non gouvernementales, les gouvernements et les défenseurs des droits de l'homme pour créer une sensibilisation aux types de conséquences sociales de la torture et des traumatismes. Je crois que les moyens d'évaluer la torture ont, presque tous, une base individuelle et renforcent donc probablement le diagnostic de PTSD, de dépression, d'anxiété et d'autres troubles de santé, tout en accordant moins d'importance aux conséquences macro-économiques de la torture qui incluent les familles et les communautés dans leur ensemble. Il importe également de considérer toute personne traumatisée et toute famille dysfonctionnante dans son contexte social et politique.

### ***Avez-vous le sentiment qu'il existe des communautés ou des cultures qui ont accepté la torture ou certaines méthodes de torture ou de traitement cruel, inhumain ou dégradant ?***

Je ne pense pas qu'une culture, quelle qu'elle soit, puisse accepter la torture, mais la signification et la perception de la torture peuvent varier d'une culture à une autre. Nous connaissons malheureusement mal les représentations de la torture dans différentes cultures. Sans entrer dans le détail, on entend par le mot « torture » le fait de porter préjudice à une personne et de « tordre » sa personnalité. Dans un certain nombre de cultures, la torture s'expliquerait par le *karma*. Dans la culture arabe, la torture se dit « *tatheeb* ». Ce mot a une sonorité extrêmement dure en arabe, il signifie littéralement « le fait d'infliger une douleur » à l'aide de divers moyens de torture. La victime n'est pas placée dans une situation honteuse, ce qui est important pour son rétablissement

thérapeutique. La seule résonance de ce mot en arabe fait trembler la personne qui l'entend.

***Qu'est-ce qui pousse une personne à commettre un acte de torture ? Existe-t-il un genre de prédisposition à torturer, ou est-ce principalement le contexte institutionnel, l'obéissance aux ordres qui poussent une personne à devenir tortionnaire ?***

À mes yeux, le fait que la torture se pratique de manière régulière et systématique dans divers pays dont les contextes culturels et religieux sont différents et ce, depuis des siècles, montre que les raisons pour lesquelles des personnes deviennent des tortionnaires, et les origines de leurs actions, ne sont pas spécifiques à leur culture. Si l'on tente d'expliquer pourquoi des êtres humains torturent d'autres êtres humains, il faut, selon moi, différencier trois types de torture.

Premièrement, la torture fonctionnelle, c'est à dire la torture pratiquée dans le but d'extorquer des aveux et de briser la personnalité et la résistance de la victime pour la faire parler. Dans de nombreux cas, ces actes de torture sont pratiqués avec le slogan « protection de la sécurité publique », mais aussi en tant qu'instrument de répression de l'opposition politique. Ces actes sont néfastes pour la communauté en tant que telle et pour le développement démocratique d'un pays.

Deuxièmement, la torture peut être une stratégie utilisée par les tortionnaires pour surmonter leurs propres problèmes. Il est fréquent que les tortionnaires cherchent à regagner le contrôle et à rétablir leur pouvoir sur quelqu'un d'autre. En pratiquant la torture, les tortionnaires reprennent confiance en eux et le sens de leur propre valeur. Certains d'entre eux déplacent également leurs émotions négatives en infligeant de la douleur à autrui. Ils peuvent éprouver de l'humiliation, de la rage, de l'envie ou de la haine, et lorsqu'ils projettent leurs émotions négatives sur leurs victimes, la victime devient pour eux un symbole de tout ce qui est négatif dans leur propre vie. Il existe, bien sûr, des formes de torture qui sont clairement sadiques. Dans ces cas, la torture satisfait les besoins émotionnels des tortionnaires eux-mêmes. De nombreux tortionnaires tirent du plaisir et de la satisfaction de leurs agissements sadiques d'humiliation et du fait de torturer d'autres. Pour eux, infliger de la douleur et de la souffrance est une sorte d'amusement. Plus important encore, ces types de tortionnaires n'ont aucune empathie pour les réactions douloureuses qu'ils génèrent chez leurs victimes.

Troisièmement, la torture est une stratégie politique, un moyen de protéger les intérêts d'un groupe et de garder le contrôle à la fois sur les personnes et les ressources politiques. Dans ce cas, la loyauté, l'affiliation et l'appartenance à un groupe sont si fortes qu'elles font passer au second plan les considérations d'ordre éthique, moral et juridique de la torture.

***Les tortionnaires peuvent-ils devenir des victimes ? Avez-vous, par exemple, rencontré des cas où les tortionnaires recherchaient une aide***

***psychologique? Quels sont les traits typiques que vous rencontrez chez tout tortionnaire?***

Il est possible que les victimes deviennent des tortionnaires et que les tortionnaires deviennent des victimes. Je ne pense pas qu'il existe un profil type du tortionnaire. À la fin de la journée, les tortionnaires sont des êtres humains avec des bons et des mauvais instincts. Ces instincts, communs à tout être humain, sont influencés et contrôlés par de nombreux facteurs, tels que la société, la prééminence du droit et la justice sociale. Autant que je le sache, les tortionnaires n'ont pas de dénominateurs communs particuliers. Leurs actions peuvent être le résultat de la combinaison de leur personnalité et de l'environnement. Dans de nombreux cas, ces personnes ont subi un lavage de cerveau ou bien défendent certaines idéologies, et la pratique de la torture vise principalement à protéger l'autorité ou l'organe directeur. En outre, les tortionnaires sont très vraisemblablement désensibilisés à la torture et ils ne sont pas conscients de ses conséquences psychologiques. Ils sont formés à obéir aux ordres sans les analyser ou les remettre en cause. Dans la plupart des situations, ils sont formés à adopter une approche victoire/échec, non pas à analyser, à discuter et à élever leur voix contre les ordres de l'autorité.

***Vous mentionnez que les médecins et les psychologues jouent un rôle croissant dans l'élaboration de méthodes visant à extorquer des informations d'une personne. Quel est, selon vous, le rôle que les psychologues et les médecins devraient jouer dans ce processus?***

Traditionnellement, les médecins et les autres professionnels de la santé et de la santé mentale participent surtout à la réhabilitation des victimes de la torture. Ils établissent un dossier des antécédents médicaux, procèdent à un examen médical, et recherchent une preuve physique de la torture. Il est clair que le code déontologique interdit strictement aux professionnels de la santé d'être partie prenante à l'exercice de la torture. Pourtant, je ne me contenterai pas d'être critique à l'égard de ceux qui participent à la torture. Je trouve également fort regrettable que les médecins et les psychologues n'aient pas élargi leur rôle dans la société.

Souvent, ils perçoivent leur rôle comme limité à la réhabilitation des victimes et accordent moins d'attention aux causes de la torture, puisqu'ils interprètent ces cas comme des cas politiques. Il ne faut toutefois pas oublier que, lorsque nous parlons de torture, nous parlons des droits fondamentaux de l'homme et qu'il existe clairement un lien entre la santé et les droits de l'homme. Nous devons revenir à une définition plus large de la santé mentale, ou de la santé, qui transcende les frontières culturelles pour englober l'environnement, la famille, et les facteurs liés à la communauté. Cette perspective va au-delà de l'aspect purement médical. Les médecins et les psychologues doivent agir en amont, ils ne doivent pas se limiter à dispenser des soins, ils doivent faciliter les soins permettant aux victimes de participer activement au développement de leur communauté. La honte, l'humiliation et un traumatisme grave empêchent les victimes de chercher de l'aide et de l'appui, aussi l'accès à la réhabilitation

devrait être facilité et les services dispensés devraient inclure non seulement une approche biomédicale mais refléter également un engagement dans la lutte contre l'impunité, contre le déni de pratiques de torture ainsi que dans la lutte contre les représentations irrégulières, même celles avec des assurances dites diplomatiques. Par conséquent, le rôle des professionnels de la santé doit aller au delà de la réhabilitation, leur action doit être énergique et prospective.

***Comme vous le savez, le CICR et d'autres organismes humanitaires et du personnel médical ou religieux visitent les détenus. Il se peut qu'ils interrompent l'interrogatoire ou en deviennent même involontairement partie. Lorsqu'il s'agit de détenus qui ont été torturés, pensez-vous qu'une telle intervention est utile ?***

Il faut être prudent et laisser la victime contrôler l'interview. Tout d'abord, il importe d'expliquer qui vous êtes et pourquoi vous êtes là afin de réduire leur appréhension. Pendant tout l'entretien, le détenu devrait avoir le loisir de s'exprimer que dans la mesure où il se sent à l'aise de le faire et il/elle devrait être en mesure de stopper l'interview à tout moment, lorsqu'il/elle le souhaite. Si le détenu stoppe l'interview à un certain moment, le visiteur ou le délégué ne devrait pas se sentir insulté mais comprendre le souhait du détenu.

Il est essentiel que la personne qui effectue la visite soit formée et prête à faire face aux cultures et sensibilités différentes. Des gestes aussi simples que donner la main peut casser la glace avant un entretien, alors que le même petit geste peut être complètement déplacé dans d'autres contextes culturels. Avant de se rendre dans une prison, il faut donc se familiariser avec tous ces gestes culturels et le contexte culturel de la personne que l'on va visiter.

***De telles visites peuvent aussi avoir un aspect d'investigation. Le CICR, par exemple, communique ses conclusions aux autorités pénitentiaires afin d'obtenir des améliorations dans le traitement des détenus. À cette fin, il est nécessaire de poser un certain nombre de questions concernant le traitement réservé aux détenus et même les méthodes de traitement spécifique utilisées. Comment s'y prendre sans rouvrir des blessures ou traumatiser à nouveau les détenus ?***

Je ne pense pas que ces questions auront des effets néfastes sur les détenus tant qu'ils contrôlent l'interview et que les délégués leur expliquent pourquoi ils ont besoin de cette information. Il importe que l'entretien se déroule sans témoin pour s'assurer que vous n'êtes pas observés ou surpris et que l'information qui vous est donnée est strictement confidentielle et ne sera pas utilisée à des fins autres que l'amélioration des conditions carcérales. Tout dépend de la capacité de l'interrogateur à faire en sorte que la victime se sente à l'aise et rassurée. Il est évident que cela exige certaines compétences, dont des compétences de base en matière de communication et une certaine sensibilité. De plus, l'interview doit être soigneusement préparée. Pour prévenir aussi d'éventuelles conséquences pouvant survenir après la visite, il est indispensable de répéter la visite.

***Examinons maintenant de plus près votre travail, à savoir la réhabilitation des victimes de la torture. Peut-on réussir à réhabiliter une personne qui a été torturée ?***

Oui, je crois qu'il est possible de réhabiliter les victimes de la torture. Les interventions dans le domaine de la réhabilitation visent à permettre aux survivants de devenir des membres actifs de leur communauté. Comme vous le savez peut-être, le Conseil international de réhabilitation pour les victimes de torture (IRCT) est une organisation qui regroupe des centres dans le monde qui exécutent des activités novatrices en matière de prévention et de réhabilitation. Ces deux dernières années, nous avons essayé d'adopter une perspective plus large de la réhabilitation. Nous sommes convaincus qu'une intervention physique, psychologique et communautaire est essentielle pour permettre aux victimes de faire face à leurs expériences, et qu'une approche « bio-psycho-sociale, juridique et politique » s'impose donc pour atteindre ce but. Cela signifie que la réhabilitation, dans son sens plus large, inclut non seulement la perspective individuelle du traitement, mais aussi le travail avec la communauté pour s'assurer que les victimes disposeront du soutien nécessaire pour eux et leurs familles.

Il existe bien sûr différentes approches à la réhabilitation qui sont utilisées par différents thérapeutes et dans différents centres membres de l'IRCT. Il est difficile de dire quelle est la meilleure approche. Outre la thérapie comportementaliste cognitive, qui comprend à la fois l'aspect cognitif (symptômes négatifs tels que le syndrome de stress post-traumatique) et les séances d'intervention comportementaliste pour traiter les victimes de la torture, le contenu psycho-éducatif est ici très important. Certains centres utilisaient la thérapie psycho-dynamique comme méthode d'intervention au niveau individuel, l'accent étant placé sur la représentation inconsciente d'événements traumatiques et de leurs relations avec les événements de la vie courante. D'autres centres utilisent la thérapie cognitive et de traitement de l'information (*cognitive processing therapy - CPT*), qui repose sur une théorie du traitement de l'information. Il est bien sûr possible de recourir à d'autres méthodes d'intervention, par exemple à la méthode fondée sur le mouvement des yeux, la désensibilisation et le retraitement de l'information (*eye movement and desensitization reprocessing - EMDR*), tandis que la gestion de l'anxiété et les diverses formes de thérapie individuelle semblent réduire le syndrome de PTDS et diminuer l'inadaptation sociale.

***Existe-t-il également des thérapies collectives ?***

La réhabilitation des victimes de la torture passe par la thérapie de groupe. Faire partie d'un groupe donne aux victimes le sentiment qu'elles ne sont pas seules, que d'autres ont connu le même sort et connaissent les mêmes difficultés à en surmonter les conséquences. Cela peut donner une dimension plus globale à leur souffrance et leurs symptômes et leur montrer que leur réaction est une réaction normale face à une situation anormale : des méthodes anormales ont été utilisées, causant une souffrance anormale.

Dans le même temps, ces thérapies doivent s'accompagner d'une approche communautaire où la famille et la communauté participent au contexte thérapeutique.

Nous invitons les chefs à la fois traditionnels et religieux à prendre part à l'éducation psychologique, nous leur offrons des cours et les formons à aider les personnes traumatisées. Cette formation peut comporter des compétences en matière de communication de base, consister à apprendre à écouter les victimes de la torture et à se concentrer sur leurs émotions. Ils peuvent aussi apprendre des compétences plus complexes, telles que la compréhension des symptômes, en étudier les raisons, et apprendre aux victimes à surmonter ces problèmes. Nous formons également les familles et nous leur montrons comment se comporter dans une situation d'urgence en attendant l'aide d'un professionnel. Cette approche holistique de la réhabilitation est très importante.

Donc, pour répondre à votre question : oui, les victimes peuvent être réhabilitées et peuvent être traitées

***Quels types de victimes viennent demander des conseils dans votre centre et d'où viennent-elles ?***

L'IRCT est un mouvement international ; le secrétariat, qui ne procède à aucune intervention thérapeutique, est basé à Copenhague. Nous avons plus de 140 centres dans le monde qui dispensent des interventions psychosociales et communautaires de l'aide aux victimes de la torture. Ces centres sont basés dans divers endroits géographiques et dans divers contextes culturels, et travaillent dans des conditions financières et politiques difficiles. Dans les pays où il n'y a pas de conflit, la plupart des victimes sont en général des réfugiés, des demandeurs d'asile ou des immigrants provenant de pays en conflit ou sortant d'un conflit. Dans les pays à revenus faibles ou moyens, les personnes qui se rendent dans les centres ont généralement été torturées par la police et les forces de l'ordre. Il s'agit souvent de militants politiques et de prisonniers politiques. Il est intéressant de mentionner qu'au total, ces centres réhabilitent quelque 100 000 victimes et leurs familles chaque année.

***Il vaut bien sûr mieux prévenir que guérir. Votre centre s'engage-t-il aussi dans des activités de prévention, en luttant contre l'impunité des auteurs de ces actes de torture ?***

Comme je l'ai déjà mentionné, par nos centres membres, nous promouvons une approche holistique de la torture. La réhabilitation doit s'accompagner d'activités de prévention, aussi les centres assurent la promotion du respect de la Convention internationale contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et de son Protocole facultatif. Nous dispensons une éducation et des cours de formation à l'intention du personnel chargé de l'application de la loi. De plus, par notre action, nous appuyons les travaux des gouvernements et des institutions multilatérales, comme les Nations Unies, l'OSCE, et d'autres, ainsi que les campagnes de lutte contre la torture, en particulier la Journée internationale de soutien aux victimes de la

torture. Ce jour, à savoir le 26 juin, chaque centre organise des activités dans différentes parties du monde pour sensibiliser l'opinion publique au problème de la torture. Chaque centre mène aussi des activités de recherche et forme des professionnels de la santé et du droit. Le but consiste, entre autres, à appliquer le Protocole d'Istanbul, un ensemble de lignes directrices pour l'évaluation de personnes qui allèguent avoir été torturées ou avoir subi des mauvais traitements, pour traduire les auteurs de ces actes en justice et garantir la réparation aux victimes.

Toutefois, je souhaite souligner que les ressources humaines et économiques disponibles face à l'incidence et la prévalence accrues de la torture sont limitées. Sur quelque 20 millions de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, on estime que quelque cinq millions ont été soumis à diverses formes de torture. Comme je l'ai déjà mentionné, les centres membres de l'IRCT traitent environ 100 000 victimes chaque année. Il est clair que cela ne suffit pas. Nous approchons donc diverses institutions, les exhortant à fournir à la fois des ressources humaines et financières pour réhabiliter les victimes de la torture dans le monde, et nous nous employons avec ardeur à garantir ces ressources. Un des principaux défis actuels, alors que la prévalence de la torture est très élevée et ne cesse malheureusement de croître, est que les ressources financières et humaines pour la combattre et réhabiliter ses victimes ne répondent pas aux besoins, car la torture est très répandue et il n'existe pas à ce jour d'instrument macroscopique valable permettant de mesurer son impact à la fois au niveau de la personne, de la famille et de la communauté.

Nous devons comprendre que les êtres humains interagissent avec leur environnement, et que le bien-être confère un sentiment d'espoir et d'altruisme. Nous savons tous qu'un environnement politique oppressant est préjudiciable à la fois pour les personnes et les communautés. Nous savons aussi que les professionnels de la santé ont un rôle actif à jouer en faisant respecter les droits fondamentaux de l'homme, et qu'ils doivent rejoindre les communautés dans leur lutte contre la torture et l'impunité et dans la promotion de la dignité et de la paix.



# « Le véritable leitmotiv » : l'interdiction de la torture et d'autres formes de mauvais traitements dans le droit international humanitaire

**Cordula Droege\***

Cordula Droege est conseillère juridique au sein de la Division juridique du Comité international de la Croix-Rouge.

## Résumé

*Comme l'a écrit Jean Pictet en 1958, le principe de traitement humain est le véritable leitmotiv des quatre Conventions de Genève de 1949. L'article 3 commun à ces Conventions, de même que d'autres dispositions du droit international humanitaire, consacrent cette règle – inconditionnelle et minimale – en interdisant la torture, les traitements cruels ou inhumains et les atteintes à la dignité des personnes. Ces concepts peuvent être interprétés de manière constructive et pratique à la lumière tant des instruments existants que de la jurisprudence relative à l'interdiction des mauvais traitements. Lors de chaque évaluation, il convient de tenir compte de la nécessité de respecter la personne humaine dans toute son intégrité physique, mentale et morale, en restant attentif à l'ensemble des données du cas d'espèce.*



\* Cet article reflète les opinions de l'auteur et non pas nécessairement celles du CICR. L'auteur souhaite remercier Roland Bank, Knut Dörmann et Yuval Ginbar pour les commentaires apportés à une version antérieure du texte.

Original anglais, publié sous le titre « *In Truth the Leitmotiv: the prohibition of torture and other forms of ill-treatment in international humanitarian law* », *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, N° 867, septembre 2007, pp. 515-541.

## Introduction

L'obligation faite à toute partie à un conflit de traiter « humainement », ou « avec humanité », quiconque se trouve en son pouvoir est inscrite au cœur même du droit international humanitaire (DIH)<sup>1</sup>. Jean Pictet a écrit en 1958 que le principe de traitement humain « est le véritable leitmotiv des quatre Conventions de Genève »<sup>2</sup>. Aucune guerre, aucune raison impérative de sécurité nationale, aucune nécessité militaire ne peuvent justifier un traitement inhumain.

L'article 3 commun aux Conventions de Genève (article 3 commun) consacre cette règle absolue et minimale du DIH. Les personnes se trouvant au pouvoir d'une partie doivent être « en toutes circonstances traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue », et « à cet effet, sont et demeurent prohibés en tout temps et en tout lieu (...) les atteintes portées à la vie et l'intégrité corporelle, notamment (...) les mutilations, les traitements cruels, tortures (...) les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants ».

Les concepts de « torture », de « traitements cruels » et d'« atteintes à la dignité des personnes » sont analysés dans le présent article. La jurisprudence – en particulier celle du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) mais également celle d'autres organes – a permis de mieux cerner la signification de ces différents termes, et de fournir des exemples qui illustrent le comportement prohibé. Nous définirons tout d'abord le cadre dans lequel doivent être compris les concepts de « mauvais traitements » figurant à l'article 3 commun. Ensuite, nous décrirons les concepts de « traitement cruel et inhumain », de « torture » et d'« atteintes à la dignité des personnes ». Dans la dernière partie de l'article, nous analyserons quelques exemples d'actes qui contreviennent à l'interdiction des mauvais traitements.

L'article est essentiellement axé sur l'article 3 commun, au sein duquel sont évoquées les trois formes de mauvais traitements examinées ici. Néanmoins, la signification des concepts figurant à l'article 3 commun est la même que dans les autres dispositions qui traitent de la torture ou des traitements cruels, inhumains, dégradants ou humiliants. Ainsi, tout au long de l'analyse, l'accent sera mis sur l'article 3 commun, mais les définitions données seraient également applicables aux autres dispositions pertinentes du DIH (articles 50, 51, 130 et 147 des quatre Conventions de Genève respectivement, article 75 du Protocole additionnel I et article 4 du Protocole additionnel II).

Enfin, il faut souligner que l'interdiction des mauvais traitements ne signifie pas que d'autres actes qui n'atteignent pas le seuil des mauvais traitements

1 Voir, par exemple, l'article 4 du Règlement de La Haye de 1907, l'article 13 de la III<sup>e</sup> Convention de Genève (GC III) et les articles 4 et 27 de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève (GC IV).

2 Jean Pictet (sous la direction de), *Les Conventions de Genève du 12 août 1949: Commentaire, Vol. IV, Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre* (ci-après *Commentaire GC IV*), CICR, Genève, 1958, p. 219.

sont nécessairement licites. En effet, l'intimidation, les insultes ou l'exposition à la curiosité publique<sup>3</sup>, les désagréments ou désavantages<sup>4</sup>, de même que la contrainte<sup>5</sup>, sont également prohibés.

## Remarques générales sur l'article 3 commun

Trois formes de mauvais traitements sont strictement prohibées

L'article 3 commun interdit trois différentes formes de mauvais traitements : la torture, les traitements cruels et inhumains, et les atteintes à la dignité des personnes. Comme nous le verrons, ces concepts ne sont pas identiques. En effet, leurs conséquences juridiques varient, en particulier en ce qui concerne les obligations relevant du droit pénal (l'exercice de la compétence universelle, par exemple). Néanmoins, la distinction est sans conséquence pour ce qui est de l'interdiction énoncée dans l'article 3 commun. Il interdit catégoriquement toutes les trois formes de mauvais traitements, en toutes circonstances. De la même manière, le droit international des droits de l'homme interdit catégoriquement toute forme de mauvais traitements et cette interdiction s'applique également dans des situations d'urgence, telles que la guerre ou la menace de guerre<sup>6</sup>. Il n'existe aucune situation où la torture serait prohibée alors qu'une autre forme de mauvais traitements serait autorisée.

## Sources d'interprétation de l'article 3 commun

Afin d'interpréter l'article 3 commun et d'en décrire dans les grandes lignes le contenu matériel, cette analyse fait appel à un certain nombre de sources. Premièrement, l'article 3 commun lui-même et les divers concepts qu'il contient ont été interprétés par les Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda (TPIR), dont la jurisprudence fournit des indications importantes quant à leur définition.

Deuxièmement, les concepts de mauvais traitements, tels qu'ils figurent dans l'article 3 commun, doivent aussi être examinés à la lumière des traités internationaux des droits de l'homme, des instruments non contraignants (*soft law*) et de la jurisprudence en la matière. En effet, alors qu'il existe un certain nombre de différences entre le droit international des droits de l'homme

3 Article 13, GC III.

4 Article 17, GC III.

5 Article 17 et 99, GC III ; article 31, GC IV.

6 Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), article 4 ; Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), article 15 ; Convention américaine relative aux droits de l'homme (CADH), article 27 ; Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT), article 2(2). Les situations d'urgence incluent les situations de menace terroriste – voir Cour interaméricaine des droits de l'homme, affaire *Cantoral Benavides c/ Pérou*, arrêt du 18 août 2000, Série C, N° 69, par. 95 ; Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Chahal c/ Royaume-Uni*, arrêt du 15 novembre 1996, Recueil 1996-V, par. 79.

et le droit international humanitaire, les concepts de mauvais traitements sont si semblables dans ces deux branches du droit que les interprétations données dans l'une et l'autre branches s'influencent mutuellement<sup>7</sup>.

Les différences entre le droit des droits de l'homme et le droit international humanitaire sont notamment les suivantes : alors que le droit des droits de l'homme est applicable en tout temps, ne lie que les États et comporte de nombreuses dispositions auxquelles des dérogations sont possibles, le droit international humanitaire ne s'applique qu'aux situations de conflit armé, lie également les parties non étatiques et il ne souffre en principe aucune dérogation<sup>8</sup>. L'interdiction de la torture et d'autres formes de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants est une règle indérogable du droit international des droits de l'homme<sup>9</sup>. Cette interdiction doit être respectée même en situation de conflit armé. Par conséquent, la seule différence entre le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire est qu'au regard de ce dernier, les parties au conflit autres que les États peuvent aussi être tenues responsables des actes de torture et autres formes de mauvais traitements commis dans le cadre du conflit, indépendamment du fait que les parties en cause agissent avec le consentement ou l'acquiescement de l'État<sup>10</sup>. Par contre, pour constituer une violation du droit des droits de l'homme, l'acte doit avoir été commis par un agent de l'État, ou à l'instigation ou avec le consentement ou l'acquiescement d'un agent de l'État<sup>11</sup>. Cela dit, en termes de traitement prohibé, il n'y a aucune différence entre les concepts figurant dans l'une et l'autre de ces branches du droit<sup>12</sup>.

7 Voir, par exemple, Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), *Le procureur c/ Anto Furundzija*, affaire N° IT-95-17/1 (Chambre de première instance), jugement, 10 décembre 1998, par. 159.

8 À la seule exception de l'article 5 de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève; à noter cependant que celui-ci dispose que les personnes concernées « seront toutefois traitées avec humanité ».

9 PIDCP, article 4; CAT, article 2(1); CEDH, article 15; CADH, article 27.

10 Voir le libellé de l'article 3 commun, « chacune des Parties au conflit... »; TPIY, *Le procureur c/ Dragoljub Kunarac et consorts*, affaires N° IT-96-23 et IT-96-23/1 (Chambre de première instance), jugement du 22 février 2001, par. 491, confirmé par le jugement de la Chambre d'appel du 12 juin 2000, par. 148; TPIY, *Le Procureur c/ Kvočka et consorts*, affaire N° IT-98-30/1-A (Chambre d'appel), 28 février 2005, par. 284. Pour une analyse de l'élaboration de la jurisprudence du TPIY, voir Jill Marshall, « Torture committed by non-state actors : The developing jurisprudence from the ad hoc Tribunals », *Non-State Actors and International Law*, N° 3, Vol. 5 (2005), pp. 171-182.

11 Ceci est sans préjudice de l'obligation de non-refoulement (interdiction des expulsions forcées) quand la personne risque de subir des mauvais traitements de la part d'une partie non étatique; voir, par exemple, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *H.L.R. c/ France*, arrêt du 29 avril 1997, Recueil 1997-III. La violation des droits de l'homme, dans ces affaires, réside dans le transfert de la personne concernée, et non dans le traitement qu'elle risque de subir de la part de la partie non étatique.

De plus, des obligations positives incombent aux États qui « sont tenus de respecter et garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et à tous ceux relevant de leur compétence les droits énoncés dans le Pacte »; voir *Observation générale N° 31 : La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte*, 26 mai 2004, CCPR/C21/Rev.1/Add.13, par. 10.

12 Une conception erronée fait parfois craindre que le fait d'appliquer le droit international humanitaire et non pas le droit des droits de l'homme pourrait être à l'origine d'actes de torture et de mauvais traitements – voir, par exemple, Robert Verkaik, « Human Rights in Iraq: a case to answer », *The Independent*, 29 mai 2007, disponible à l'adresse : <http://news.independent.co.uk> (dernière consultation le 29 mai 2007).

## Caractère nécessairement général des définitions

Les définitions de la torture, des traitements cruels, inhumains ou dégradants et des atteintes à la dignité des personnes ont nécessairement un caractère général, et cela pour plusieurs raisons.

En premier lieu, les définitions sont destinées à couvrir une large gamme de situations: elles doivent, à cette fin, rester relativement flexibles. Il convient de prendre en considération non pas tel ou tel acte abstrait, mais la situation de la personne et toutes les circonstances relatives au cas d'espèce. Alors qu'il est possible d'affirmer que certains actes sont toujours prohibés (comme, par exemple, le viol ou les mutilations), il est impossible de dresser par avance une liste d'actes qui seraient licites à l'égard de toutes les personnes, sans tenir compte de facteurs tels que l'âge, le sexe, la culture et l'état de santé de l'individu concerné ainsi que les circonstances particulières du cas d'espèce. Il est tout aussi impossible de dresser une liste complète des techniques d'interrogatoire qui seraient acceptables en tout temps. En effet, une telle liste devrait nécessairement indiquer que l'accumulation de plusieurs techniques d'interrogatoire peut équivaloir à diverses formes de mauvais traitements<sup>13</sup>.

En second lieu, les victimes de mauvais traitements ne souffrent presque jamais que d'un seul acte isolé mais subissent un certain nombre d'actes et de conditions qui, ensemble, équivalent à des mauvais traitements<sup>14</sup>. Les organes internationaux n'étant pas confrontés à ce type d'actes isolés, il est souvent impossible de déterminer, en se fondant sur leur jurisprudence, quels actes spécifiques équivalent à de la torture ou à une autre forme de mauvais traitements; leur jurisprudence reflète simplement la réalité des mauvais traitements.

Il convient enfin de relever que les divers concepts de mauvais traitements évoluent aussi au fil du temps. Certains actes qui, par le passé, pourraient ne pas avoir été considérés comme de la torture ou des mauvais traitements pourraient maintenant être considérés comme tels<sup>15</sup>. Le Commentaire

13 En outre, certaines techniques d'interrogatoire équivalraient à exercer la contrainte prohibée par le DIH (articles 17 et 99, GC III; article 31, GC IV); «L'interdiction [de la contrainte] couvre tous les cas, qu'il s'agisse de pressions directes, indirectes, apparentes ou déguisées (comme, par exemple, la menace d'exposer d'autres personnes à des mesures de rigueur, la suppression des cartes de rationnement, la privation de travail)», *Commentaire GC IV*, note 2 ci-dessus, p. 236.

14 Voir références ci-dessous (notes 130 à 148); Franz Viljoen et Chidi Odinkalu, *The Prohibition of Torture and Ill-treatment in the African Human Rights System*, Handbook Series N° 3, Organisation mondiale contre la torture, Genève 2006, p. 38: les auteurs relèvent que les affaires soumises à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples impliquent habituellement des faits qui sont très brutaux et cumulatifs, et qui révèlent clairement des peines ou des mauvais traitements excessifs, de telle sorte qu'une analyse judiciaire approfondie devient superflue.

15 Voir Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Selmouni c/ France*, arrêt du 28 juillet 1999, Recueil 1999-V, par. 101: «la Cour estime que certains actes autrefois qualifiés de «traitements inhumains et dégradants», et non de «torture», pourraient recevoir une qualification différente à l'avenir. La Cour estime en effet que le niveau d'exigence croissant en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales implique, parallèlement et inéluctablement, une plus grande fermeté dans l'appréciation des atteintes aux valeurs fondamentales des sociétés démocratiques». La Cour interaméricaine des droits de l'homme a suivi la même approche dans l'affaire *Cantoral Benavides c/ Pérou*, note 6 ci-dessus, par. 99.

de 1958 sur les Conventions de Genève l'admet en déclarant : « [i] paraît vain et même dangereux de chercher à énumérer tous les éléments qui font qu'un traitement soit 'humain' »<sup>16</sup> et

« De plus, il est toujours dangereux, dans ce domaine surtout, de vouloir trop préciser. Quelque soin que l'on prit à énumérer toutes les sortes d'exactions, on serait toujours en retard sur l'imagination des tortionnaires éventuels qui voudraient, en dépit de toutes les interdictions, assouvir leur bestialité. Plus une énumération veut être précise et complète, plus elle prend un caractère limitatif. La formule adoptée est à la fois souple et précise »<sup>17</sup>.

## Des concepts qui se recoupent nécessairement

Comme nous le verrons, il n'y a pas de différence de signification entre les traitements « cruels » et les traitements « inhumains ». De plus, les lignes de démarcation entre les traitements dégradants, les traitements cruels ou inhumains et la torture sont fluctuantes. Alors que le libellé des Conventions de Genève, ainsi que la jurisprudence, semblent indiquer que les traitements cruels et inhumains sont de nature à causer des préjudices plus graves que les traitements dégradants, et que la torture est de nature à causer des préjudices plus graves que les traitements cruels et inhumains, il est extrêmement difficile, en pratique, d'établir une distinction claire entre les différents seuils de souffrance.

Cela ne signifie néanmoins pas que les concepts manquent de clarté à un point tel qu'ils sont impossibles à définir ou à respecter en pratique. Nombre d'indicateurs, de seuils minima et de cas existants, contribuent à définir plus distinctement ce que recouvrent les différentes définitions en droit international. Exiger davantage de certitude serait mal comprendre la nature même des mauvais traitements.

## L'article 3 commun n'est qu'une norme minimale de traitement

Enfin, avant de passer à l'examen du contenu des concepts énoncés dans l'article 3 commun, il importe de rappeler que cette disposition constitue seulement une norme minimale à respecter, et que les parties au conflit sont encouragées à fixer une norme plus élevée. Notamment, l'article 3 commun est sans conséquence sur les autres obligations découlant du droit conventionnel et du droit international coutumier en matière de conditions de détention.

## Traitements cruels ou inhumains

Les expressions « traitement cruel » et « traitement inhumain » sont synonymes. L'article 3 commun ne fait pas explicitement référence à l'expression « traitement

<sup>16</sup> *Commentaire GC IV*, note 2 ci-dessus, pp. 219-220.

<sup>17</sup> *Commentaire GC IV*, note 2 ci-dessus, p. 44.

inhumain ». Il stipule seulement que les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités « seront, en toutes circonstances, traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue ». Le concept de traitements inhumains apparaît dans d'autres articles des Conventions de Genève, à savoir les dispositions relatives aux infractions graves des articles 50, 51, 130 et 147 des quatre Conventions de Genève respectivement, ainsi que dans les articles 75 du Protocole Additionnel I et 4 du Protocole Additionnel II).

Néanmoins, tant la jurisprudence internationale que la pratique des États montrent qu'aucune distinction ne peut être faite entre les traitements cruels tels qu'interdits par l'article 3 commun, et les traitements inhumains mentionnés dans les dispositions relatives aux infractions graves. Le TPIY a explicitement déclaré que rien ne différenciait les traitements cruels et les traitements inhumains<sup>18</sup>. Les Éléments des crimes du Statut de Rome de la Cour pénale internationale confirment cette approche. Les expressions « traitements cruels » et « traitements inhumains » sont donc utilisées indistinctement.

### Graves souffrances physiques ou mentales ou graves atteintes à la dignité humaine

Pour être qualifié de « traitement cruel ou inhumain », un acte doit causer de graves souffrances. Il doit aller au-delà d'un simple abaissement ou d'une simple humiliation.

Dans cette veine, le TPIY définit un traitement inhumain comme étant « un acte ou une omission intentionnel, c'est-à-dire un acte qui, objectivement, est délibéré et non accidentel, qui cause de grandes souffrances ou douleurs physiques ou mentales ou qui constitue une atteinte grave à la dignité humaine »<sup>19</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme ne suit pas toujours la même définition que le TPIY mais elle exige également « un minimum de gravité » pour que le traitement infligé atteigne le seuil des mauvais traitements<sup>20</sup>. Par contre, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a suivi le TPIY dans sa définition<sup>21</sup>.

Là encore, le concept de dignité humaine est au cœur même de la définition. Comme l'explique le Commentaire du CICR portant sur les dispositions

18 TPIY, *Le Procureur c/ Delalic et consorts*, affaire N° IT-96-21 (Chambre de première instance), jugement du 16 novembre 1998, par. 552; voir aussi *Le Procureur c/ Kordic et Cerkez*, affaire N° IT-95-14/2 (Chambre de première instance), jugement du 26 février 2001, par. 265; *Le Procureur c/ Blaskic*, affaire N° IT-95-14 (Chambre de première instance), jugement du 3 mars 2000, par. 186.

19 TPIY, *Le Procureur c/ Delalic et consorts*, note 18 ci-dessus, par. 543; *Le Procureur c/ Naletilic et Martinovic*, affaire N° IT-98-34-T (Chambre de première instance), jugement du 31 mars 2003, par. 246; *Le Procureur c/ Kordic et Cerkez*, note 18 ci-dessus, par. 256; *Le Procureur c/ Blaskic*, note 18 ci-dessus, par. 154-155.

20 Cour européenne des droits de l'homme, *Irlande c/ Royaume-Uni*, arrêt du 18 janvier 1978, Série A, N° 25, par. 162.

21 Cour interaméricaine des droits de l'homme, affaire *Caesar c/ Trinité-et-Tobago*, arrêt du 11 mars 2005, Série C, N° 13, par. 68.

relatives aux infractions graves aux articles 130 de la troisième Convention de Genève (GC III) et 147 de la quatrième Convention de Genève (GC IV), le concept de traitement inhumain est plus large que celui d'atteinte à l'intégrité physique ou à la santé. En effet, le concept de « traitement inhumain » est intimement lié à la règle générale selon laquelle chacun doit être traité avec le respect dû à la dignité de la personne humaine. Le Commentaire cite, à titre d'exemples de traitement inhumain violant la dignité humaine, la situation d'un prisonnier de guerre ou d'un interné civil complètement coupé du monde extérieur, et notamment de sa famille, ainsi que des mesures qui seraient de nature à nuire gravement à sa dignité humaine<sup>22</sup>.

### Critères généraux et circonstanciels

En ce qui concerne la gravité des souffrances physiques ou mentales, le TPIY estime que, comme dans le cas du crime de torture, établir si une conduite particulière équivaut à des traitements cruels est une question de fait devant être déterminée au cas par cas<sup>23</sup>, aucune exigence de durée n'étant constitutive de la définition du crime<sup>24</sup>. Le TPIY a notamment estimé que les conditions de détention peuvent constituer des traitements cruels et inhumains. Les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels contiennent un grand nombre de dispositions relatives aux conditions minimales acceptables en matière de détention<sup>25</sup>.

Cette jurisprudence fait écho à celle des organes et des textes relatifs aux droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré en termes généraux que, pour tomber sous le coup de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), un traitement doit atteindre un minimum de gravité. L'appréciation de ce minimum est relative par essence ; elle dépend de l'ensemble des données de la cause, et notamment de la nature et du contexte du traitement, de ses modalités d'exécution, de sa durée, de ses effets physiques ou mentaux, ainsi que, parfois, du sexe, de l'âge et de l'état de santé de la victime<sup>26</sup>.

La Cour européenne des droits de l'homme a considéré qu'un traitement était « inhumain » au motif notamment qu'il avait été appliqué avec préméditation pendant des heures et qu'il avait causé soit des lésions corporelles, soit de vives souffrances physiques ou mentales. En revanche, elle a toujours

22 Jean Pictet (sous la dir. de), *Les Conventions de Genève du 12 août 1949: Commentaire, Vol. III, Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre*, CICR, Genève 1958, p. 662, et Commentaire GC IV, note 2 ci-dessus, p. 640.

23 TPIY, *Le Procureur c/ Limaj et sortors*, affaire N° IT-03-66-T (Chambre de première instance), jugement du 30 novembre 2005, par. 232.

24 TPIY, *Le Procureur c/ Naletilic et Martinovic*, note 19 ci-dessus, par. 300.

25 Voir TPIY, *Le Procureur c/ Hadzihasanovic et Kubura*, affaire N° IT-01-47-T (Chambre de première instance), jugement du 15 mars 2006, par. 35–36, sur les conditions de détention stipulées dans le Protocole additionnel II.

26 Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Kudła c/ Pologne*, arrêt du 26 octobre 2000, par. 90–94, et autres références.

souligné que la souffrance et l'humiliation infligées doivent en tout cas aller au-delà de celles que comporte inévitablement une forme donnée de traitement ou de peine légitimes<sup>27</sup>.

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples adopte clairement la même approche que la Cour européenne des droits de l'homme<sup>28</sup>.

De son côté, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a estimé que « la détermination de ce qui constitue un traitement inhumain ou dégradant [...] dépend de toutes les circonstances, par exemple la durée et les modalités du traitement considéré, ses conséquences physiques et mentales ainsi que le sexe, l'âge et l'état de santé de la victime »<sup>29</sup>.

La Cour interaméricaine des droits de l'homme a jugé que la violation du droit à l'intégrité physique et psychologique des personnes constitue une catégorie de violation qui comporte plusieurs niveaux et inclut des traitements allant de la torture à d'autres types d'humiliation ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants, avec des degrés variables d'effets physiques et psychologiques, dus à des facteurs endogènes et exogènes, qui doivent être prouvés dans chaque situation spécifique<sup>30</sup>.

En résumé, pour évaluer la gravité des souffrances infligées dans le but d'établir les traitements cruels ou inhumains, il convient de prendre en compte l'ensemble des données du cas d'espèce. Les actes peuvent être commis de manière isolée, ou les traitements subis peuvent résulter de la conjugaison ou de l'accumulation de plusieurs actes qui, considérés séparément et hors de contexte, pourraient paraître acceptables. Comme indiqué plus haut, il arrive souvent que les mauvais traitements ne prennent pas la forme d'un acte isolé, mais soient le résultat de plusieurs facteurs. L'on ne soulignera jamais assez l'importance cruciale que peut revêtir l'effet cumulatif des conditions et des traitements<sup>31</sup>. Cela inclut la manière et la méthode ou l'institutionnalisation du traitement, l'environnement, la durée, l'isolement, la santé mentale ou la résistance physique, les croyances et sensibilités culturelles, le sexe, l'âge, le contexte social ou politique, les expériences antérieures, la discrimination raciale<sup>32</sup> et la répétition ou l'effet cumulatif d'un seul ou de plusieurs actes. Cela ne signifie pas pour autant que le concept dépend complètement des sentiments subjectifs d'un individu.

27 *Ibid.*

28 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), Communication 225/98, *Hurlaws c/ Nigeria*, XIV<sup>e</sup> Rapport d'activité, (2000) AHRLR 273 (CADHP 2000), par. 41.

29 Comité des droits de l'homme (CDH), affaire *Vuolanne c/ Finlande*, 2 mai 1989, CCPR/C/35/D/265/1987, par. 9.2.

30 Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Loayza Tamayo c/ Pérou*, arrêt du 17 septembre 1997, Série C, N° 33, par. 57. Voir aussi Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Irlande c/ Royaume-Uni*, note 20 ci-dessus, par. 167.

31 Cour européenne des droits de l'homme, affaires *Dougoz c/ Grèce*, arrêt du 6 mars 2001, Recueil 2001-II, par. 46; *Iovchev c/ Bulgarie*, arrêt du 2 février 2006, par. 137; Comité contre la torture, « Observations finales: Israël », doc. ONU A/52/44, par. 253–260, du 9 mai 1998, aux par. 255–257.

32 Cour européenne des droits de l'homme, *Moldovan et autres c/ Roumanie* (N° 2), arrêt du 12 juillet 2005, par. 110–113; la discrimination raciale peut, en elle-même, constituer un « traitement dégradant », voir Commission européenne des droits de l'homme, affaires des *Asiatiques d'Afrique de l'Est c/ Royaume-Uni*, rapport du 14 décembre 1973, Décision et Rapports (DR) 78, p. 62.

La question est plutôt de savoir si, de manière générale, l'on peut dire qu'un tel traitement causerait de graves souffrances mentales ou physiques à toute personne se trouvant dans une situation comparable à celle de la personne qui subit le traitement spécifique incriminé. Il n'est pas nécessaire d'invoquer une sensibilité entièrement subjective. Par exemple, les expériences antérieures, bien qu'individuelles, peuvent avoir un impact objectif sur l'évaluation. Si une personne ayant été précédemment soumise à un certain type de traitement est menacée une nouvelle fois de subir ce même traitement, une telle menace peut avoir sur elle un impact plus fort que sur une personne n'ayant jamais connu une telle expérience. Par conséquent, alors que l'expérience est entièrement subjective, il est objectivement possible que ce facteur contribue à la souffrance endurée par toute personne se trouvant dans une situation identique.

Certains actes spécifiques qui ont été considérés comme cruels ou inhumains incluent des situations extrêmement variées. Ce sont notamment l'absence de soins médicaux appropriés<sup>33</sup>; des actes tels que « soumettre une personne détenue ou emprisonnée à des conditions qui la privent temporairement ou en permanence de l'usage de l'un quelconque de ses sens, tels que la vue ou l'ouïe, ou de la conscience du lieu où elle se trouve et du passage du temps »<sup>34</sup>; le fait de placer une personne dans le coffre d'un véhicule même en l'absence de toute autre forme de mauvais traitements<sup>35</sup>; le phénomène connu sous le nom de « couloir de la mort »<sup>36</sup>; certaines méthodes de châtement, notamment les peines corporelles<sup>37</sup>; certaines méthodes d'exécution capitale<sup>38</sup>; certaines conditions de détention<sup>39</sup>; l'imposition de la peine de mort après un procès inéquitable<sup>40</sup>; la stérilisation forcée<sup>41</sup>; l'humiliation liée au genre, comme l'enchaînement de

33 Cour interaméricaine des droits de l'homme, affaire *Tibi c/ Équateur*, arrêt du 7 septembre 2004, Série C N° 114, par. 157; Cour européenne des droits de l'homme, *Koval c/ Ukraine*, arrêt du 19 octobre 2006, par. 82.

34 Principe 6, Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 43/173 du 9 décembre 1988, (ci-après « Ensemble de Principes »), disponible à l'adresse : <http://www2.ohchr.org/french/law/detention.htm> (dernière consultation le 22 février 2008).

35 Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Castillo-Páez c/ Pérou*, arrêt du 3 novembre 1997, Série C, N° 34, par. 66; *Villagrán Morales c/ Guatemala*, arrêt du 19 novembre 1999, Série C, N° 63, par. 164; *Frères Gómez-Paquiayauri c/ Pérou*, arrêt du 8 juillet 2004, Série C, N° 110, par. 109.

36 CDH, *Errol Johnson c/ Jamaïque*, Communication 588/1994, 22 mars 1996, doc. ONU CCPR/C/56/D/588/1994, par. 8.4; Cour européenne des droits de l'homme, *Soering c/ Royaume-Uni*, arrêt du 7 juillet 1989, Série A, N° 191, par. 105–111.

37 Le droit international humanitaire interdit absolument l'usage des peines corporelles : articles 87(3), 89 et 108, GC III; articles 32, 118 et 119, GC IV; article 74, AP I; article 4, AP II; voir aussi CDH, *Osbourne c/ Jamaïque*, Communication 759/1997, 13 avril 2000, doc. ONU CCPR/C/68/D/759/1997, par. 9.1; Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Caesar c/ Trinidad-et-Tobago*, note 20 ci-dessus, par. 67–89; CADHP, Communication 236/2000, *Curtis Francis Doebbler c/ Soudan*, 16<sup>e</sup> Rapport annuel d'Activité, (2003) AHRLR 153 (CADHP 2003), par. 42–44.

38 Comité contre la torture, « Observations finales : États-Unis d'Amérique », doc. ONU CAT/C/USA/CO/2 du 25 juillet 2006, par. 31.

39 Voir le texte ci-dessous renvoyant aux notes 130 à 148.

40 Cour européenne des droits de l'homme, *Ócalan c/ Turquie*, arrêt du 12 mai 2005 (Grande Chambre), par. 168–175; Comité contre la torture, « Observations finales : Guatemala », doc. ONU CAT/C/GTM/CO/4 du 25 juillet 2006, par. 22.

41 Comité contre la torture, « Observations finales : Pérou », doc. ONU CAT/C/PER/CO/4 du 25 juillet 2006, par. 23.

prisonnières pendant l'accouchement<sup>42</sup>; l'usage d'instruments à électrochoc pour maîtriser des personnes violentes placées en détention<sup>43</sup>.

Il est important de souligner que la souffrance ne doit pas nécessairement être physique. La souffrance mentale, en elle-même, peut être d'une telle gravité qu'elle équivaut à des traitements cruels et inhumains<sup>44</sup>. Par exemple, les menaces de torture peuvent, mais ne vont pas nécessairement<sup>45</sup>, constituer des traitements cruels et inhumains<sup>46</sup>. Un autre exemple est celui des personnes contraintes d'assister aux mauvais traitements<sup>47</sup>, au viol<sup>48</sup> ou à l'exécution<sup>49</sup> d'autres personnes. Là encore, cette conception découle du lien indissociable entre l'interdiction des mauvais traitements et l'obligation de traitement humain. Traiter une personne « avec humanité » ne se limite pas à préserver son intégrité physique.

À cet égard, le fait que l'élément d'« atteinte grave à la dignité humaine » ne figure pas dans les Éléments des crimes du Statut de Rome, pose problème. Présent dans la jurisprudence du TPIY<sup>50</sup>, cet élément a toutefois été délibérément omis de la définition des traitements inhumains des Éléments des crimes du Statut de Rome. En effet, il a été estimé que les atteintes à la dignité humaine seraient couvertes par le crime de guerre que constituent « les atteintes à la dignité des personnes ». Toutefois, même après l'entrée en vigueur du Statut de Rome, le TPIY n'a pas abandonné l'élément d'« atteinte grave à la dignité humaine »<sup>51</sup>.

## Torture

Consacrée dans l'article 3 commun, l'interdiction de la torture est également énoncée dans les dispositions qui traitent des infractions graves aux articles 50, 51, 130 et 147 respectivement des quatre Conventions de Genève, ainsi qu'à

42 Comité contre la torture, « Observations finales : États-Unis d'Amérique », note 38 ci-dessus, par. 33.

43 *Ibid.*, par. 35.

44 Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Loayza Tamayo c/ Pérou*, note 30 ci-dessus, par. 57; Cour européenne des droits de l'homme, *Irlande c/ Royaume-Uni*, note 20 ci-dessus, par. 167; Comité contre la torture, « Observations finales : États-Unis d'Amérique », note 38 ci-dessus, par. 13.

45 Cour européenne des droits de l'homme, *Hüsniye Tekin c/ Turquie*, arrêt du 25 octobre 2005, par. 48.

46 Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Villagrán Morales c/ Guatemala*, note 35 ci-dessus, par. 165; affaire de l'*Institut de rééducation pour mineurs délinquants c/ Paraguay*, arrêt du 2 septembre 2004, Série C, N° 112, par. 167; CIDH, *Prada González et Bolaño Castro c/ Colombie*, dossier 11.710, rapport N° 63/01, Rapport annuel OEA/SérieL/V/II.111 Doc. 20 rev. (2000), par. 34.

47 Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Caesar c/ Trinité-et-Tobago*, note 21 ci-dessus, par. 78.

48 CIDH, *Ana, Beatriz et Celia González Pérez c/ Mexique*, dossier 11.565, rapport N° 53/01, Rapport annuel 2000, OEA/SérieL/V/II.111 Doc. 20 rev. (2000), par. 53.

49 CIDH, *Tomas Porfirio Rondin c/ Mexique* (affaire « Aguas Blancas »), dossier 11.529, rapport 49/97, Rapport annuel 1997, OEA/SérieL/V/II.98 Doc. 6 rev. (1997), par. 76.

50 Voir note 19 ci-dessus.

51 Voir TPIY, *Le Procureur c/ Blaskic*, note 18 ci-dessus, par. 154–155; *Le Procureur c/ Kordic et Cerkez*, note 18 ci-dessus, par. 256; *Le Procureur c/ Naletilic et Martinovic*, note 19 ci-dessus, par. 246. Garder le concept d'« atteinte grave » dans la définition du traitement inhumain signifierait qu'un tel traitement constituerait une infraction grave aux termes des articles 50, 51, 130 et 147, respectivement, des quatre Conventions de Genève. En ce qui concerne l'article 3 commun, néanmoins, la discussion n'a pas de conséquence pratique, étant donné que les « atteintes graves » seraient de toutes façons couvertes par le concept d'« atteintes à la dignité des personnes » et seraient donc absolument prohibées.

l'article 75 du Protocole additionnel I et à l'article 4 du Protocole additionnel II. Dans le Commentaire de 1958 sur la quatrième Convention de Genève, la torture était encore comprise comme étant « le fait d'infliger à une personne des souffrances afin d'obtenir d'elle ou de tiers des aveux ou des renseignements »<sup>52</sup>. Tant le droit que la jurisprudence ont évolué depuis cette définition et le droit conventionnel ainsi que la pratique donnent aujourd'hui une signification plus large à la notion de « torture », incluant notamment une gamme plus vaste de buts poursuivis.

### Définitions de la torture figurant dans les traités

La torture est explicitement définie dans le droit des droits de l'homme à l'article premier de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT), à l'article 2 de la Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture, et à l'article premier de la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Elle est en outre définie à l'article 7(2)(e) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, que complètent les Éléments des crimes. Alors que la Convention interaméricaine contient une définition plus large, qui s'applique aux États parties à la Convention, la définition figurant dans la Convention contre la torture a influencé la jurisprudence internationale postérieure ; de ce fait, elle constitue le point de départ pour l'interprétation de la torture également dans le droit international humanitaire, et notamment dans le cadre de l'article 3 commun.

Le libellé de l'article premier de la Convention contre la torture est le suivant :

« Aux fins de la présente Convention, le terme « torture » désigne tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne, ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit, lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite ».

Quatre éléments figurent donc dans la définition : a) l'intention ; b) l'infliction d'une douleur ou de souffrances aiguës, physiques ou mentales ; c) un but spécifique tel que punition, renseignements, aveux, intimidation, contrainte ou toute autre raison fondée sur une discrimination de quelque

52 *Commentaire GC IV*, note 2 ci-dessus, p. 640.

nature qu'elle soit ; enfin, d) la commission de tels actes par une personne agissant à titre officiel ou à son instigation.

Le TPIY estime que cette définition reflète le droit international coutumier, puisqu'elle inclut les définitions figurant dans la Déclaration sur la torture et dans la Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture<sup>53</sup>. Néanmoins, le TPIY a adapté cette définition dans sa jurisprudence pour tenir compte du cadre du droit international pénal relatif aux conflits armés. Alors qu'à l'origine, il avait conservé l'exigence selon laquelle l'auteur des actes doit être un agent de la fonction publique<sup>54</sup>, le TPIY a depuis lors abandonné cet élément pour adapter sa jurisprudence au droit international humanitaire, en particulier celui applicable en période de conflit armé non international, lorsque la torture peut aussi être commise par une partie non étatique<sup>55</sup>. Enfin, le TPIY a conservé l'élément de but spécifique figurant dans la définition donnée à l'article premier de la Convention contre la torture ; il a estimé que cet élément et le niveau de gravité de la douleur ou de la souffrance sont les deux éléments qui distinguent la torture du traitement inhumain<sup>56</sup>.

53 TPIY, *Le Procureur c/ Zejnil Delalic et consorts*, affaire N° IT-96-21-T (Chambre de première instance), 16 novembre 1998, par. 459. Le libellé de l'article premier de la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants est le suivant :

« 1. Aux fins de la présente Déclaration, le terme « torture » désigne tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont délibérément infligées à une personne par des agents de la fonction publique ou à leur instigation, aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'un tiers des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle a commis ou qu'elle est soupçonnée d'avoir commis, ou de l'intimider ou d'intimider d'autres personnes. Ce terme ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement de sanctions légitimes, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles, dans une mesure compatible avec l'Ensemble de règles minima.

2. La torture constitue une forme aggravée et délibérée de peines ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants ».

Le libellé de l'article 2 de la Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture est le suivant :

« Aux effets de la présente Convention, on entend par torture tout acte par lequel sont infligées intentionnellement à une personne des peines ou souffrances, physiques ou mentales, aux fins d'enquêtes au criminel ou à toute autre fin, à titre de moyen d'intimidation, de châtement personnel, de mesure préventive ou de peine. On entend également par torture l'application à toute personne de méthodes visant à annuler la personnalité de la victime ou à diminuer sa capacité physique ou mentale même si ces méthodes et procédés ne causent aucune douleur physique ou angoisse psychique ».

54 TPIY, *Le procureur c/ Furundzija*, note 7 ci-dessus, par. 162, et Chambre d'appel, arrêt du 21 juillet 2000, par. 111.

55 TPIY, *Le Procureur c/ Kunarac et consorts*, note 10 ci-dessus, par. 491 ; jugement confirmé par l'arrêt de la Chambre d'appel du 12 Juin 2000, par. 148 ; *Le Procureur c/ Kvočka et consorts*, note 10 ci-dessus, par. 284.

56 TPIY, *Le Procureur c/ Kunarac et consorts*, note 10 ci-dessus, par. 142 ; *Le Procureur c/ Krnojelac*, affaire N° IT-97-25 (Chambre de première instance), 15 mars 2002, par. 179, 180 ; *Le Procureur c/ Brđjanin*, affaire N° IT-99-36-T (Chambre de première instance), 1er septembre 2004, par. 486. Ces jugements sont en conformité avec le droit international des droits de l'homme : comme cela est clairement énoncé dans l'article 1(2) de la Déclaration sur la torture et reconnu dans le titre même de la Convention, « la torture constitue une forme aggravée et délibérée de peines ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants ».

## Le but spécifique en tant qu'élément constitutif de la torture

Est un élément constitutif de la torture le fait qu'il ne s'agit pas seulement d'un acte intentionnel, mais que cet acte est commis dans un but spécifique ou pour toute raison basée sur la discrimination de quelque nature qu'elle soit (voir l'article premier de la Convention sur la torture). Le choix d'utiliser l'élément de but spécifique pour établir une distinction entre la torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants a pour conséquence une certaine limitation du concept<sup>57</sup>. Il est cependant difficile d'aller à l'encontre de la définition expresse de la Convention sur la torture – transposée dans le droit international humanitaire par le TPIY et par les Éléments des crimes, du Statut de Rome de la Cour pénale internationale – et d'affirmer que la définition de la torture dans le droit international humanitaire n'exigerait pas d'élément de finalité. L'exigence d'un but poursuivi reflète en effet clairement la position des États.

Les buts mentionnés dans l'article premier de la Convention sur la torture ne constituent pas une liste exhaustive (ce que confirme le libellé de l'article premier de cette Convention « aux fins notamment de... »). La liste non exhaustive a été reprise dans les Éléments des crimes du Statut de Rome de la CPI<sup>58</sup>. Le but ne doit toutefois pas être de n'importe quelle sorte. Il doit en effet avoir quelque chose en commun avec les buts expressément énumérés<sup>59</sup>. Le TPIY estime également que le but prohibé n'a pas besoin d'être le but unique ou le but principal pour lequel ont été infligées des douleurs ou des souffrances aiguës<sup>60</sup>.

Dans la pratique, cela conduit à une notion extrêmement large de but spécifique. En effet, les concepts retenus – « aux fins (...) de l'intimider ou de faire pression sur elle ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne » et « ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit » – sont si larges que la plupart des actes intentionnels occasionnant de grandes souffrances à une personne déterminée, notamment en détention, seront causés dans l'un de ces buts, ou dans un but très similaire.

## Souffrances physiques ou mentales aiguës

En ce qui concerne la gravité des souffrances infligées, l'évaluation doit être basée – comme dans le cas de mauvais traitement – tant sur des critères objectifs que sur des critères qui relèvent spécifiquement des circonstances du cas

57 Voir « Visite du Rapporteur spécial dans la Fédération de Russie » (1994), rapport soumis par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, doc. ONU E/CN.4/1995/34/Add.1 du 16 novembre 1994, par. 71.

58 Éléments des crimes des articles 8(2)(a)(ii) et 8(2)(c)(i) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

59 J. Herman Burger et Hans Danelius, *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Martinus Nijhoff, La Haye 1988, p. 118.

60 TPIY, *Le Procureur c/ Kvočka et consorts*, note 10 ci-dessus, par. 153; *Le Procureur c/ Kunarac et consorts*, note 10 ci-dessus (jugement), par. 486, et Chambre d'appel, arrêt du 12 juin 2002, par. 155.

particulier. Le seuil de souffrance requis par la définition du TPIY («aiguë» plutôt que «grave») est plus élevé que dans le cas des traitements cruels et inhumains.

Les Éléments des crimes du Statut de Rome de la CPI exigent, quant à eux, «une douleur ou des souffrances *aiguës*, physiques ou mentales» pour les deux formes de mauvais traitements<sup>61</sup>. En d'autres termes, ils exigent un seuil plus élevé de douleur, et ils ne font de différence entre les deux formes de mauvais traitements qu'en fonction du but dans lequel les souffrances sont infligées. De fait, il s'agit là du compromis atteint dans le cadre d'une négociation globale, bien que la majorité des délégations ait estimé que le seuil «aiguë» exigé pour les traitements cruels ou inhumains était trop élevé et non conforme au Statut de la CPI<sup>62</sup>.

Adoptant une démarche similaire à celle des Éléments des crimes du Statut de Rome de la CPI, certains experts ont mis en doute la nécessité d'établir une hiérarchie de souffrance entre traitement inhumain et torture<sup>63</sup>. Pour ces auteurs, le seul élément permettant d'établir une distinction entre torture et traitement inhumain devrait être la finalité exigée dans le cas de la torture. L'un des arguments en faveur de cette doctrine réside assurément dans la difficulté qu'il y a à définir le seuil d'intensité entre souffrances *graves* et souffrances *aiguës*. Il est aussi quelque peu absurde de penser qu'il puisse exister un traitement causant des souffrances plus *aiguës* qu'un traitement «inhumain»<sup>64</sup>.

Le libellé des différents traités laisse cette question ouverte. L'article 16 de la Convention contre la torture évoque «d'autres actes constitutifs de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants qui ne sont pas des actes de torture» (c'est nous qui soulignons) ce qui pourrait impliquer que la souffrance infligée par des actes de torture est d'intensité plus forte que celle que provoquent des traitements cruels, inhumains ou dégradants. Cela pourrait aussi signifier que le but spécifique exigé dans le cas de la torture constitue l'élément aggravant. Il semble que la question ait été laissée ouverte pendant l'élaboration du texte de la Convention<sup>65</sup>.

Même après l'adoption des Éléments des crimes du Statut de Rome de la CPI, le TPIY a continué d'exiger un but illégitime ainsi qu'une différenciation du seuil de souffrance pour établir une distinction entre la torture et les traitements cruels et inhumains. La Cour européenne des droits de l'homme exige

61 C'est nous qui soulignons. Tous les autres éléments, concernant le lien avec un conflit armé et la *mens rea* (intention coupable), ne sont pas examinés ici, étant sans intérêt pour l'interprétation de l'article 3 commun.

62 Knut Dörmann, *Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court*, 2003, CICR, Cambridge, p. 63.

63 Malcolm Evans, «Getting to grips with torture», in Association for the Prevention of Torture, *The Definition of Torture*, Genève 2001, pp. 33–49; Nigel Rodley, «The definition(s) of torture in international law», *Current Legal Problems*, N° 55 (2002), pp. 467–93; Manfred Nowak, «Challenges to the absolute nature of the prohibition of torture and ill-treatment», *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 23/4 (2005), pp. 674–88, à la p. 678; Manfred Nowak, «What practices constitute torture? US and UN standards», *Human Rights Quarterly*, N° 28 (2006), pp. 809–841, à la p. 822.

64 Evans, note 63 ci-dessus, pp. 33 et suiv., en particulier p. 49.

65 Burger et Danelius, note 59 ci-dessus, p. 150: les auteurs ne se réfèrent à la finalité qu'en tant qu'élément distinct; voir aussi, à ce propos, Rodley, note 63 ci-dessus.

elle aussi un seuil de douleur plus élevé pour la torture, le but spécifique de l'acte ou des actes infligés constituant un facteur pertinent<sup>66</sup>, parfois même un facteur déterminant<sup>67</sup>. Comme le TPIY, la Commission et la Cour interaméricaine des droits de l'homme exigent une plus grande intensité de douleur pour la torture que pour les traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi qu'un but spécifique<sup>68</sup>. Le Comité des droits de l'homme, en revanche, ne cherche pas à établir une distinction entre les deux types de violations<sup>69</sup>.

L'utilisation d'un seul critère – celui du but spécifique – pour établir une distinction entre la torture et les traitements cruels et inhumains engendre la conséquence principale suivante : dans les situations où un traitement inhumain est infligé dans un but donné, il équivaut automatiquement à de la torture. Étant donné la définition très large du but (qui inclut presque n'importe quel but, en particulier des buts liés à des intentions aussi larges que l'intimidation ou la contrainte)<sup>70</sup>, cela laisserait seulement une marge extrêmement étroite pour les traitements cruels ou inhumains entre la torture et les traitements dégradants.

Comme cela a été souligné ci-dessus, la jurisprudence n'a pas, jusqu'ici, écarté l'intensité de la souffrance en tant qu'élément permettant d'établir une distinction entre la torture et les traitements cruels ou inhumains. Il n'est pas exclu cependant que la situation évolue à l'avenir, en particulier si la Cour pénale internationale s'en tient au libellé des Éléments des crimes de l'article 8(2)(c)(i) du Statut de Rome. Toutefois, s'il en est ainsi, cela ne devrait pas être au prix d'une élévation du seuil de gravité requis pour qu'un traitement soit jugé cruel ou inhumain.

Là encore, afin d'évaluer la gravité de la douleur, l'ensemble des données du cas d'espèce sont à prendre en compte<sup>71</sup>. L'évaluation de la torture est basée sur un certain nombre d'éléments factuels, tels que l'environnement, la durée, l'isolement, la santé mentale ou la résistance physique, les croyances et sensibilités culturelles, le sexe, l'âge, le contexte social ou politique, ou encore les expériences antérieures. La torture peut être le résultat soit d'un seul acte soit d'une combinaison ou d'une

66 Cour européenne des droits de l'homme, *Kismir c/ Turquie*, arrêt du 31 mai 2005, par. 129–132.

67 Cour européenne des droits de l'homme, *Irlande c/ Royaume-Uni*, note 20 ci-dessus, par. 167; *Aksoy c/ Turquie*, arrêt du 18 décembre 1996, Recueil 1996-VI, par. 64; *Salman c/ Turquie* [GC], arrêt du 27 juillet 2000, Recueil 2000-VII, par. 114; *Corsacov c/ Moldavie*, arrêt du 4 avril 2006, par. 63; *Meneshcheva c/ Fédération de Russie*, arrêt du 9 mars 2006, par. 60. Pour une analyse de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, voir Roland Bank, « Das Verbot von Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe », in Rainer Grote et Thilo Mahraun (sous la dir. de), *EMRK/GG, Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz*, 2006, pp. 479–534.

68 Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Caesar c/ Trinité-et-Tobago*, note 21 ci-dessus, par. 50, 68 et 87.

69 CDH, *Observation générale N° 20 concernant l'article 7 du PIDCP*, 10 mars 1992 : il est précisé au paragraphe 4 que « ces distinctions dépendent de la nature, du but et de la gravité du traitement infligé »; Rodley, note 63 ci-dessus, relève qu'il est impossible de déduire des critères généraux de la jurisprudence antérieure du Comité des droits de l'homme.

70 TPIY, *Le Procureur c/ Kvočka et consorts*, note 10 ci-dessus, par. 140; TPIR, *Le Procureur c/ Jean-Paul Akayesu*, affaire N° TPIR-96-4-T, par. 682.

71 TPIY, *Le Procureur c/ Brđjanin*, note 56 ci-dessus, par. 483.

accumulation de plusieurs actes qui, considérés séparément et hors de contexte, peuvent paraître acceptables. Parmi les facteurs pertinents figurent « la nature des souffrances et le contexte dans lequel elles ont été infligées », « la préméditation et l'institutionnalisation des mauvais traitements », « la manière et la méthode employée », et, enfin, « la position d'infériorité de la victime »<sup>72</sup>. Il convient également d'apprécier globalement la durée des actes infligés, leur répétition, les formes diverses de mauvais traitements ainsi que la gravité<sup>73</sup>. L'infliction d'une blessure permanente n'est pas une exigence pour conclure à la torture ; il n'est même pas requis que la preuve de la souffrance soit visible après la commission du crime<sup>74</sup>. Comme pour toutes les formes de mauvais traitements, dans certaines circonstances, la souffrance peut être exacerbée par les conditions sociales et culturelles ; l'évaluation devrait donc tenir compte du contexte spécifique social, culturel et religieux des victimes pour déterminer la gravité de la conduite<sup>75</sup>.

Certains actes atteignent par eux-mêmes le seuil de gravité, étant donné qu'ils impliquent nécessairement une douleur ou une souffrance aiguë. C'est le cas, notamment, du viol<sup>76</sup>. D'autres exemples de torture figurent dans la jurisprudence : brutalités suivies de trois jours de détention avec privation de nourriture, d'eau et d'accès aux toilettes<sup>77</sup>, chocs électriques<sup>78</sup>, le fait d'être enterré vivant<sup>79</sup>, la suffocation sous l'eau<sup>80</sup>, la suspension par les poignets<sup>81</sup>, les coups violents<sup>82</sup>, spécialement les coups portés sur la plante des pieds<sup>83</sup>, les simulacres d'exécution<sup>84</sup>, les menaces de mort ou de se faire abattre<sup>85</sup>, le fait d'enfermer des détenus sous interrogatoire dans une pièce glaciale pendant

72 TPIY, *Le Procureur c/ Krnojelac*, note 56 ci-dessus, par. 182.

73 *Ibid.*

74 TPIY, *Le Procureur c/ Brdjanin*, note 56 ci-dessus, par. 484 ; *Le Procureur c/ Kvočka et consorts*, note 10 ci-dessus, par. 148.

75 TPIY, *Le Procureur c/ Limaj, Bala et Musliu*, note 23 ci-dessus, par. 237.

76 TPIY, *Le Procureur c/ Brdjanin*, note 56 ci-dessus, par. 485 ; TPIR, *Le Procureur c/ Jean-Paul Akayesu*, note 70 ci-dessus, par. 682 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Aydın c/ Turquie*, arrêt du 25 septembre 1997, Recueil 1997-VI, par. 82-86 ; Comité contre la torture, T.A. c/ Suède, doc. ONU CAT/C/34/D/226/2003 du 27 mai 2005, par. 2.4 et 7.3 ; CIDH, *Raquel Martín de Mejía c/ Pérou*, dossier 10.970, rapport N° 5/96, Rapport annuel 1995, OEA/SérieL/V/II.91 Doc. 7 rev. (1996), p. 185.

77 Comité contre la torture, *Danilo Dimitrijevic c/ Serbie-et-Monténégro*, doc. ONU CAT/C/35/D/172/2000 du 29 novembre 2005, par. 2.1, 2.2, 7.1 et 7.2.

78 CDH, *Rodríguez c/ Uruguay*, Communication 322/1988 du 9 août 1994, CCPR/C/51/D/322/1988, par. 2.1, 12.1 ; CADHP, *Tshitenge Muteba c/ Zaïre*, Communication N° 124/1982, 24 juillet 1984, CCPR/C/OP/2 p. 158 (1990), par. 8.2, 12 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Çakıcı c/ Turquie*, arrêt du 8 juillet 1999, Recueil 1999-IV, par. 93 ; Comité contre la torture, « Observations finales : Suisse », doc. ONU CAT/C/CR/34/CHE du 21 juin 2005, par. 4 (b) (i).

79 CDH, *Eduardo Bleier c/ Uruguay*, Communication R.7/30, 23 mars 1982, doc. ONU Supp. N° 40 (A/37/40) p. 130 (1982), par. 2.3 et 12.

80 CDH, *Rodríguez c/ Uruguay*, note 78 ci-dessus, par. 2.1 et 12.1.

81 Cour européenne des droits de l'homme, *Aksoy c/ Turquie*, note 67 ci-dessus, par. 64 ; CDH, *Torres Ramirez c/ Uruguay*, Communication 4/1977, 23 juillet 1980, doc. ONU CCPR/C/OP/1 p. 49 (1984), par. 2.

82 CEDH, affaire *Selmouni c/ France*, note 15 ci-dessus, par. 101.

83 Cour européenne des droits de l'homme, *Aksoy c/ Turquie*, note 81 ci-dessus, par. 64.

84 Commission européenne des droits de l'homme, *l'Affaire grecque*, rapport du 5 novembre 1969, (1969) Annuaire XII 186-510, par. 501 ; CDH, *Tshitenge Muteba c/ Zaïre*, Communication N° 124/1982, 24 juillet 1984, CCPR/C/OP/2, p. 158 (1990), par. 8.2 et 12.

85 Commission européenne des droits de l'homme, *l'Affaire grecque*, note 84 ci-dessus, par. 501.

plusieurs journées d'affilée<sup>86</sup>, maintenir la personne interrogée attachée, dans des positions très pénibles, lui recouvrir la tête d'une cagoule dans des conditions spéciales, lui infliger des volumes sonores excessifs durant de longues périodes, proférer des menaces, notamment des menaces de mort, la secouer violemment, et l'exposer à de l'air glacial<sup>87</sup>.

Comme dans le cas de mauvais traitements, il n'y a pas de doute que la souffrance mentale elle-même peut être suffisamment aiguë pour que le traitement qui en est la cause constitue de la torture. En effet, les méthodes psychologiques – et les effets psychologiques – de la torture peuvent causer des souffrances aussi sévères que la torture physique et ses effets physiques<sup>88</sup>. Le TPIY a estimé que le fait de contraindre quelqu'un à être le témoin de graves attaques sexuelles à l'encontre d'une personne de sa connaissance équivaut à de la torture pour l'observateur forcé<sup>89</sup>; il a également estimé qu'il en allait de même des menaces de mort qui causent de graves souffrances mentales ainsi que d'informer faussement une victime que son père avait été tué<sup>90</sup>, ou du fait d'obliger les victimes à collecter les cadavres d'autres membres de leur propre groupe ethnique<sup>91</sup>.

## Les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants

Les atteintes à la dignité des personnes sont interdites dans plusieurs instruments du droit international humanitaire (article 3 commun aux quatre Conventions de Genève, article 75 du Protocole additionnel I et article 4 du Protocole additionnel II).

### Humiliation grave, dégradation, ou atteintes graves à la dignité de la personne

Les atteintes à la dignité des personnes ont été définies dans le commentaire relatif à l'article 75 du Protocole additionnel I de la manière suivante: « [i]l s'agit ici d'actes qui, sans attenter directement à l'intégrité et au bien-être physique ou mental des individus, tendent à les humilier, à les ridiculiser ou même à les contraindre à accomplir des actes dégradants »<sup>92</sup>. Le TPIY a adopté une définition

86 Comité contre la torture, « Rapport sur le Mexique établi par le Comité au titre de l'article 20 de la Convention et réponse du Gouvernement mexicain », Trentième session, doc. ONU CAT/C/75 (2003), par. 165.

87 Comité contre la torture, « Observations finales : Israël », note 31 ci-dessus, par. 255–257.

88 Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Maritza Urrutia c/ Guatemala*, arrêt du 27 novembre 2003, Série C, N° 103, par. 93. Voir, sur ce même sujet, l'article de Hernan Reyes, « The worst scars are in the mind: psychological torture » dans la présente livraison de la *RICR*.

89 Cour européenne des droits de l'homme, *Le Procureur c/ Kvočka et consorts*, note 10 ci-dessus, par. 149.

90 TPIY, *Le Procureur c/ Naletilic et Martinovic*, note 19 ci-dessus, par. 294–295.

91 TPIY, *Le Procureur c/ Brđjanin*, note 56 ci-dessus, par. 511.

92 Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann (sous la dir. de), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Martinus Nijhof, Genève 1986, par. 3047 et suiv.

plus proche du libellé de l'article 3 commun et établit une distinction entre les atteintes à la dignité des personnes, d'une part, et les traitements cruels et inhumains, d'autre part. Selon cette définition, il convient d'établir que « que l'accusé [est] l'auteur ou le complice d'un acte ou d'une omission généralement perçu comme gravement humiliant, dégradant ou autrement gravement attentatoire à la dignité humaine »<sup>93</sup>. Là encore, le TPIY a retenu un seuil objectif<sup>94</sup>, par contre, il tient compte de critères subjectifs, en vertu desquels « [l]a forme que prennent les violences infligées, ainsi que leur durée et leur degré de gravité, ou l'intensité et la durée des souffrances physiques ou morales serviront de critères pour évaluer si les faits commis peuvent être qualifiés de crime »<sup>95</sup>. Quoi qu'il en soit, cependant, alors que l'humiliation et l'abaissement doivent être réels et graves, ils ne doivent pas être durables<sup>96</sup>. Il n'y a pas, à la différence du crime de torture, d'exigence d'un but prohibé<sup>97</sup>.

Les Éléments des crimes du Statut de Rome définissent l'élément matériel des atteintes à la dignité des personnes comme étant un acte par lequel « [l]'auteur a soumis une ou plusieurs personnes à un traitement humiliant ou dégradant ou autrement porté atteinte à leur dignité » et « l'humiliation ou la dégradation ou autre violation était d'une gravité suffisante pour être reconnue généralement comme une atteinte à la dignité de la personne. » Alors que cette définition est bien sûr tautologique, elle indique que l'atteinte à la dignité de la personne n'exige pas de douleur mentale ou physique aiguë mais que, par contre, elle doit être suffisante de manière à être distinguée d'une simple insulte.

La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que pour déterminer si une peine ou un traitement est « dégradant », elle doit examiner « si le but était d'humilier et de rabaisser l'intéressé et si, considérée dans ses effets, la mesure a ou non atteint la personnalité de celui-ci d'une manière incompatible avec l'article 3 [de la CEDH]<sup>98</sup>. Néanmoins, la Cour a également estimé que l'absence d'une intention de rabaisser ou d'humilier n'exclut pas de conclure à des traitements dégradants<sup>99</sup>. Selon la Cour interaméricaine des droits de l'homme, « [c]e qui est dégradant en l'occurrence, ce sont la peur, l'anxiété et le sentiment d'infériorité qui sont provoqués dans le but d'humilier et de rabaisser la victime ainsi que de briser sa résistance physique et morale... »<sup>100</sup>.

93 TPIY, *Le Procureur c/ Kunarac et consorts*, note 10 ci-dessus, par. 161.

94 *Ibid.*, par. 162.

95 TPIY, *Le Procureur c/ Aleksovski*, affaire N° IT-95-14/1 (Chambre de première instance), 25 juin 1999, par. 57.

96 TPIY, *Le Procureur c/ Kunarac et consorts*, note 10 ci-dessus, par. 501.

97 TPIY, *Le Procureur c/ Kvočka et consorts*, note 10 ci-dessus, par. 226.

98 Cour européenne des droits de l'homme, *Raninen c/ Finlande*, arrêt du 16 décembre 1997, Recueil 1997-VIII, par. 55.

99 Cour européenne des droits de l'homme, *Peers c/ Grèce*, arrêt du 19 avril 2001, Recueil 2001-III, par. 74; *Kalashnikov c/ Russie*, arrêt du 15 février 2002, rapport 2002-VI, par. 95.

100 Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Loayza Tamayo c/ Pérou*, note 30 ci-dessus, par. 57 (traduction libre de l'anglais); CIDH, rapport N° 35/96, affaire N° 10.832, *Luis Lizardo Cabrera c/ République dominicaine*, 19 février 1998, par. 77.

Les exemples de traitements dégradants suivants ont été cités : infliction à un individu d'un traitement ou d'une peine qui l'humilie grossièrement devant d'autres personnes ou qui le pousse à agir contre sa volonté ou sa conscience<sup>101</sup>; formes graves de discrimination raciale<sup>102</sup>; refus d'autoriser un prisonnier de changer ses vêtements souillés<sup>103</sup>; rasage du crâne et de la barbe à titre de sanction<sup>104</sup>; usage de boucliers humains<sup>105</sup>; conditions inappropriées de confinement, imposition d'actes de soumission, prisonniers contraints de faire leurs besoins dans leurs vêtements, ou vivant dans la peur constante de subir des actes de violence physique, mentale ou sexuelle<sup>106</sup>.

### Les adjectifs « humiliant » et « dégradant » sont synonymes

Aucun des tribunaux n'a tenté d'établir une distinction entre traitement humiliant et traitement dégradant. Certes, le libellé de l'article 3 commun semble établir une distinction entre les traitements humiliants et les traitements dégradants (emploi de la conjonction de coordination « ou »); il est pourtant difficile de concevoir une différence logique entre les deux termes. L'exercice consistant à déterminer s'il peut en théorie exister un quelconque traitement qui équivaldrait à des atteintes à la dignité des personnes mais qui ne serait ni humiliant ni dégradant (voir la formulation « notamment » dans l'article 3 commun) revêt un caractère plutôt académique puisque tant les atteintes à la dignité des personnes que les traitements humiliants et dégradants sont prohibés par l'article 3 commun.

Par ailleurs, la question se pose de savoir si pour constituer un traitement inhumain, la gravité des souffrances physiques ou mentales doit atteindre un seuil plus élevé. Le fait que les dispositions relatives aux infractions graves criminalisent les traitements cruels et inhumains, mais pas les atteintes à la dignité des personnes, confirme qu'il en est bien ainsi. D'un autre côté, les définitions du TPIY des traitements cruels ou inhumains et des atteintes à la dignité des personnes se recoupent puisque ce tribunal estime en effet que les « atteintes graves à la dignité humaine » relèvent de l'une et l'autre de ces définitions. De fait, les deux concepts se recoupent nécessairement. En fonction des circonstances du cas d'espèce, un traitement qui serait simplement considéré comme dégradant ou humiliant peut facilement se transformer en traitement cruel et inhumain s'il est répété au cours d'une certaine période de temps ou s'il est utilisé à l'encontre d'une personne se trouvant

101 Commission européenne des droits de l'homme, *l'Affaire grecque*, note 84 ci-dessus, p. 186.

102 Commission européenne des droits de l'homme, affaires des *Asiatiques d'Afrique de l'Est c/ Royaume-Uni*, note 32 ci-dessus, p. 76.

103 Cour européenne des droits de l'homme, *Hurtado c/ Suisse*, arrêt du 28 janvier 1994, Série A, N° 280-A, par. 12.

104 Cour européenne des droits de l'homme, *Yankov c/ Bulgarie*, arrêt du 11 décembre 2003, CEDH 2203-XII, par. 114 et 121.

105 TPIY, *Le Procureur c/ Aleksovski*, note 95 ci-dessus, par. 229.

106 TPIY, *Le Procureur c/ Kvočka et consorts*, note 10 ci-dessus, par. 173.

dans une situation qui la rend particulièrement vulnérable. Il peut également se transformer en torture s'il est utilisé délibérément pour atteindre un but illégitime.

### Situations spécifiques et traitement, en particulier en détention

Les quelques exemples suivants, tirés principalement de la jurisprudence, désignent certains traitements ou conditions de détention qui ont été qualifiés d'actes de torture ou de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Il ne s'agit pas de dresser une liste exhaustive, ni de prendre en compte l'ensemble des éléments d'une situation donnée. L'examen de toutes les conditions de détention et de tous les traitements réservés aux détenus sortirait du champ de la présente analyse.

Comme cela a été dit plus haut, l'abondance de jurisprudence et de normes juridiques relatives aux droits de l'homme est un élément essentiel qui contribue à comprendre le traitement réservé aux détenus sous l'angle de la prolifération des actes de torture et autres formes de mauvais traitements. L'évaluation juridique basée sur les règles du DIH est par conséquent éclairée par la jurisprudence et les normes des droits de l'homme. Si certains exemples sont mentionnés ici, c'est que du fait de sa détention – comprise ici dans son sens le plus large, c'est-à-dire couvrant toutes les formes de privation de liberté<sup>107</sup> – la personne se trouve particulièrement exposée au risque de mauvais traitements. Cela est plus vrai encore dans le cas de toutes les formes de détention illicite, telles que la détention au secret et la détention clandestine ou encore les disparitions forcées.

L'état particulier de vulnérabilité dans lequel se trouvent les détenus, de même que la difficulté de prouver ce qui s'est passé au cours de la détention, ont conduit les organes de contrôle du respect des droits de l'homme à adopter des règles faisant peser lourdement la charge de la preuve sur les autorités de l'État. Par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que lorsqu'une personne se trouve sous le contrôle de responsables de l'application des lois, toute blessure subie par cette personne alors qu'elle se trouve sous leur contrôle donne lieu, en principe, à une forte présomption selon laquelle la blessure a été causée par ces responsables<sup>108</sup>. De la même manière, la Cour interaméricaine des droits de l'homme et la Commission des droits de l'homme ont estimé que si une personne est détenue illégalement et se trouve par conséquent sous le contrôle absolu des autorités, c'est à l'État qu'il incombe de réfuter la présomption selon laquelle la personne a été victime de mauvais traitements<sup>109</sup>.

107 Détention administrative ou internement pendant un conflit armé, détention provisoire, emprisonnement après une condamnation pénale et toutes les formes de privation illicite de liberté.

108 Cour européenne des droits de l'homme, *Salman c/ Turquie*, note 67 ci-dessus, par. 100; *Günaydin c/ Turquie*, arrêt du 13 octobre 2005, par. 29.

109 Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Juan Humberto Sánchez c/ Honduras*, arrêt du 7 juin 2003, Série C, N° 99, par. 97–100; CIDH, *Joaquín Ortega et al. c/ Guatemala*, dossier 10.586, rapport N° 39/00, Rapport annuel 1999, OEA/SérieL/V/II.106 Doc. 6. rev. (1999), par. 253–254.

## La détention au secret

La détention au secret est comprise ici comme étant la détention sans contact avec le monde extérieur<sup>110</sup>. Un individu est détenu *incommunicado* s'il n'a aucun contact avec sa famille, ses amis, son avocat ou un médecin indépendant, même si le prisonnier a accès à un tribunal<sup>111</sup> et même s'il est visité par le CICR.

Plusieurs organes de contrôle du respect des droits de l'homme ont estimé qu'en elle-même, la détention au secret prolongée équivalait à des mauvais traitements ou à de la torture en raison des souffrances mentales causées par l'incertitude dans laquelle la victime se trouve quant à la durée de sa détention ainsi que de l'isolement social et l'impossibilité de toute communication avec sa famille et ses amis<sup>112</sup>. Plusieurs de ces organes de contrôle ont aussi conclu que toute détention au secret, clandestine ou non reconnue augmentait substantiellement le risque d'être victime de torture et autres formes de mauvais traitement<sup>113</sup>. De fait, l'expérience montre que ce type de détention, quand elle est prolongée, va presque inévitablement de pair avec des mauvais traitements.

Il n'existe pas de norme absolument claire définissant ce que signifie la détention « prolongée ». En effet, on trouve peu d'indications dans les traités spécifiant quand une personne arrêtée ou détenue doit avoir la possibilité de contacter le monde extérieur. Cela étant, tout individu arrêté ou détenu du chef d'une infraction pénale a le droit d'être traduit dans le plus court délai devant un juge ou une autre autorité habilitée par la loi à exercer des fonctions judiciaires (PIDCP, article 9.3). De plus, quiconque se trouve privé de liberté a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue « sans délai » sur la légalité de sa détention (PIDCP, article 9.4). L'expression utilisée, « dans le plus court délai », signifie en règle générale pas plus que quelques jours<sup>114</sup>. Afin de pouvoir exercer ce droit de manière effective, la personne

110 Nigel S. Rodley, *The Treatment of Prisoners under International Law*, Oxford University Press, Oxford 1999, p. 334.

111 CDH, *Marais c/ Madagascar*, 24 mars 1983, doc. ONU CCPR/C/18/D/49/1979, par. 17.4.

112 Voir CDH, Observation générale N° 20 : article 7, 10 mars 1992, doc. ONU HRI/GEN/1/Rev.7, par. 11 ; *El-Megreisi c/ Libye*, doc. ONU CCPR/C/50/D/440/1990 du 24 mars 1994, par. 5.4 ; *Marais c/ Madagascar*, 24 mars 1983, doc. ONU CCPR/C/18/D/49/1979, par. 19 ; *Celis Laureano c/ Pérou*, 16 avril 1996, doc. ONU CCPR/C/56/D/540/1993, par. 8.5 ; CIDH, *Jourra María Levoyer Jiménez c/ Équateur*, rapport N° 66/01, dossier 1.992, 14 juin 2001, par. 34 ; Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Suárez Rosero c/ Équateur*, arrêt du 12 novembre 1997, Série C, N° 35, par. 91 ; Velázquez Rodríguez c/ Honduras, arrêt du 29 juillet 1988, Série C, N° 4, par. 156 ; *Castillo Páez c/ Pérou*, note 35 ci-dessus, par. 192 ; CADHP, Communication 250/2002, *Zegfeld et Ephrem c/ Érythrée*, 17<sup>e</sup> Rapport annuel d'Activité, par. 55, disponible en anglais à l'adresse : [http://www.CADHP.org/english/\\_info/index\\_activity\\_en.html](http://www.CADHP.org/english/_info/index_activity_en.html) (dernière consultation le 6 octobre 2007).

113 Comité contre la torture, « Observations finales : Espagne », doc. ONU CAT/C/29/3 du 23 décembre 2002, par. 10 ; Rapport du Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire, doc. ONU E/CN.4/2006/7 du 12 décembre 2005, par. 57 ; Recommandations du Rapporteur spécial sur la torture, doc. ONU E/CN.4/2003/68 du 17 décembre 2002, par. 26 (g).

114 Comité des droits de l'homme, *Observation générale* N° 8 : article 9, 30 juin 1982, doc. ONU HRI/GEN/1/Rev.7, par. 2 ; CDH, *Terán Jijon c/ Équateur*, doc. ONU CCPR/C/44/D/277/1988 du 8 avril 1992, par. 5.3 (délai de cinq jours jugé excessif) ; voir aussi *Kurbanov c/ Tadjikistan*, doc. ONU CCPR/C/79/D/1096/2002 du 12 novembre 2003, par. 7.2 (délai de sept jours jugé excessif) ; Cour européenne des droits de l'homme, *Aksoy c/ Turquie*, note 67 ci-dessus, par. 78 (délai de 14 jours jugé excessif, même en situation d'urgence).

devrait avoir accès à un avocat<sup>115</sup>. Quoi qu'il en soit, cependant, ce devrait être l'affaire de quelques jours, et non de semaines. De la même manière, la communication avec la famille devrait être autorisée « sans délai », c'est-à-dire ne pas dépasser quelques jours<sup>116</sup>.

## Les disparitions forcées

Aux termes de l'article 1(2) de la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, toute disparition forcée équivaut à de la torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants<sup>117</sup>. Cela a été confirmé par de nombreux organes internationaux soit parce qu'ils estiment que la souffrance causée par la disparition et la perte de contact avec le monde extérieur causent une souffrance si sévère qu'elle équivaut à des mauvais traitements, soit parce qu'ils ont considéré que toute disparition forcée est intrinsèquement liée à la torture et aux mauvais traitements<sup>118</sup>.

De plus, toute disparition forcée constitue non seulement une forme de mauvais traitement pour la personne disparue ou crée une situation dans laquelle la personne est exposée aux mauvais traitements. Elle peut également constituer, pour les membres de la famille de la personne disparue, des traitements cruels ou inhumains du fait de l'angoisse psychique endurée par les proches de toute personne qui disparaît ainsi que des graves répercussions sur

115 Principe 18, Ensemble de Principes (« 1. Toute personne détenue ou emprisonnée doit être autorisée à communiquer avec son avocat et à le consulter ».)

116 Voir article 106, GCIV (« Dès son internement, ou au plus tard une semaine après son arrivée dans un lieu d'internement... »); article 11, GCIV; Ensemble de Principes, principe 15 (« [...] la communication de la personne détenue ou emprisonnée avec le monde extérieur, en particulier avec sa famille ou son conseil, ne peut être refusée pendant plus de quelques jours ».)

117 Les disparitions forcées ont été définies dans l'article 2 de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (2006): « Aux fins de la présente Convention, on entend par « disparition forcée » l'arrestation, la détention, l'enlèvement ou toute autre forme de privation de liberté par des agents de l'État ou par des personnes ou des groupes de personnes qui agissent avec l'autorisation, l'appui ou l'acquiescement de l'État, suivi du déni de la reconnaissance de la privation de liberté ou de la dissimulation du sort réservé à la personne disparue ou du lieu où elle se trouve, la soustrayant à la protection de la loi. »; une autre définition figure dans la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (1992): « des disparitions forcées ont lieu, souvent de façon persistante, en ce sens que des personnes sont arrêtées, détenues ou enlevées contre leur volonté ou privées de toute autre manière de leur liberté par des agents du gouvernement, de quelque service ou à quelque niveau que ce soit, par des groupes organisés ou par des particuliers, qui agissent au nom du gouvernement ou avec son appui direct ou indirect, son autorisation ou son assentiment, et qui refusent ensuite de révéler le sort réservé à ces personnes ou l'endroit où elles se trouvent ou d'admettre qu'elles sont privées de liberté, les soustrayant ainsi à la protection de la loi ».

118 CDH, *Mojica c/ République dominicaine*, doc. ONU CCPR/C/51/D/449/1991 du 10 août 1994, par. 5.7; *Celis Laureano c/ Pérou*, note 112 ci-dessus, par. 8.5; Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées et involontaires, doc. ONU E/CN.4/1435 du 26 janvier 1981, par. 184; Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Velázquez Rodríguez c/ Honduras*, note 112 ci-dessus, par. 156; CIDH, *Romer Morales Zegarra et al. c/ Pérou*, dossier 10.827 et 11.984, rapport 57/99, 13 avril 1999, OEA/SérieL/VI/II.95 Doc. 7 rev., p. 1013 (1998), par.71, 72; *Ampara Tordecilla Trujillo c/ Colombie*, dossier 10.337, rapport 7/00, OEA/SérieL/VI/II.106 Doc. 3 rev. p. 423 (1999), par. 37.

leur bien-être physique et mental. Les membres de la famille peuvent ainsi eux aussi être considérés comme étant victimes d'un traitement inhumain<sup>119</sup>.

## Conditions de détention et mauvais traitements

L'obligation de traiter les personnes en détention avec humanité comme le prescrit l'article 3 commun, trouve un écho dans certains traités des droits de l'homme stipulant que « [t]oute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine<sup>120</sup> ». Cette disposition est bien sûr complétée par d'autres règles de DIH relatives aux conditions de détention, au traitement des personnes détenues et aux garanties procédurales relatives à la détention.

Les personnes privées de liberté sont exposées à un double risque de subir des mauvais traitements. Cela tient, d'une part, aux conditions de détention qui les dégradent et les déshumanisent et, d'autre part, aux actes – commis par le personnel pénitentiaire ou par d'autres personnes – qui équivalent à de la torture ou à des mauvais traitements. Là encore, comme ci-dessus, les conditions « objectives » de la détention ne sont pas les seuls éléments à considérer pour déterminer s'il y a ou non violation de l'article 3 commun. La vulnérabilité particulière de certaines personnes (les mineurs, par exemple) doit aussi être prise en compte<sup>121</sup>.

La détention, en elle-même, impose de graves restrictions aux détenus ainsi qu'un certain niveau de souffrance inhérent à la privation de liberté. Pourtant, la détention doit être mise en œuvre d'une manière qui respecte la dignité du détenu<sup>122</sup>. Dans le droit international humanitaire, l'article 5 du Protocole additionnel II énonce les conditions de détention ainsi que les normes de traitement en détention qui doivent être respectées au minimum et en tout temps. En période de conflit armé international, il existe un grand nombre de dispositions relatives au traitement des personnes privées de liberté qui contribuent à leur assurer d'être traitées avec humanité<sup>123</sup>. En outre, nombre de traités internationaux et d'instruments non contraignants (*soft law*) ont été élaborés dans le but de fixer les normes

119 CDH, *Almeida de Quinteros c/ Uruguay*, 15 octobre 1982, doc. ONU CCPR/C/OP/2, par. 14 et 16; Cour européenne des droits de l'homme, *Kurt contre Turquie*, arrêt du 25 mai 1998, Recueil 1998-III, par. 174; *Bazorkina c/ Russie*, arrêt du 27 juillet 2006, par. 139 (inédit); Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Bámaca Velázquez c/ Guatemala*, arrêt du 25 novembre 2000, Série C, N° 70, par. 129; CADHP, Communications 222/98 & 229/98, *Law Office of Ghazi Sulaiman c/ Soudan*, 16<sup>e</sup> Rapport annuel d'Activité, (2003) AHRLR 134 (CADHP 2003), par. 62. Cela ne concerne que les membres de la famille ayant des liens personnels d'affection et d'intimité, selon la Cour européenne des droits de l'homme, *Çakici c/ Turquie*, note 78 ci-dessus, par. 98; Cour interaméricaine des droits de l'homme, affaire de l'*Institut de rééducation pour mineurs délinquants c/ Paraguay*, arrêt du 2 septembre 2004, Série C, N° 112, par. 191.

120 PIDCP, article 10; CADH, article 5(2).

121 Convention relative aux droits de l'enfant, article 37; Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté, adoptées par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/113 du 14 décembre 1990; Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Bulacio c/ Argentine*, arrêt du 18 septembre 2003, Série C, N° 1000, par. 126.

122 PIDCP, article 10; CADH, article 5(2).

123 Voir, par exemple, articles 13–16, 20, 22, 25–38, 49, 51–53, 69–71, GC III, et articles 25, 27, 31–34, 76, 83–95, 103, 106–107, 119, 124, 127, GC IV.

minimales dont doit bénéficier toute personne placée en détention. Il s'agit notamment des textes suivants : Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus ; Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus ; Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement ; Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté ; Code de conduite pour les responsables de l'application des lois ; Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois ; Règles pénitentiaires européennes ; enfin, Normes du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Ces diverses normes doivent être respectées, quelle que soit la raison de l'emprisonnement et quelles que soient les contraintes budgétaires de l'État<sup>124</sup>. Elles viennent compléter et illustrer l'obligation de traitement humain, inscrite à la fois dans le droit international humanitaire et dans le droit des droits de l'homme, dans la mesure où le but de ces normes est de prévenir les mauvais traitements.

Dans certains cas, les conditions de détention sont si contraires à la dignité humaine que non seulement elles contreviennent aux règles minimales ci-dessus, mais qu'elles constituent des traitements dégradants, des traitements cruels ou inhumains, ou même de la torture. Les conditions de détention ne sont pas habituellement imposées dans un but spécifique (châtiment ou interrogatoire, par exemple) et elles ne constituent donc pas, en général, de la torture. Par contre, il en va différemment si elles causent une souffrance aiguë et sont imposées à l'individu concerné dans un but spécifique<sup>125</sup>. Même en l'absence de toute intention d'humilier, des conditions de détention inadéquates peuvent violer la dignité du détenu et susciter en lui des sentiments d'humiliation et d'abaissement<sup>126</sup>.

Là encore, il importe de souligner que les conditions de détention ne peuvent pas être considérées de manière isolée. L'ensemble de la situation du détenu doit être prise en compte, y compris le traitement et la légalité de la détention<sup>127</sup>. Presque invariablement, c'est l'effet cumulatif de plusieurs facteurs qui augmente la souffrance du détenu à un point tel que le seuil des mauvais traitements est atteint. Pour reprendre les termes de la Cour européenne des droits de l'homme,

124 CDH, *Womah Mukong c/ Cameroun*, Communication 458/1991, 10 août 1995, doc. ONU, CCPR/C/51/D/458/1991, par. 9.3 ; CIDH, *Joseph Thomas c/ Jamaïque*, dossier 12.183, rapport 127/01, Rapport annuel 2001, OEA/SérieL/V/VV.114 Doc. 5.rev. (2001), par. 132 ; La CIDH a souvent tenu compte de l'Ensemble de règles minima : *Denton Aitken c/ Jamaïque*, dossier 12.275, rapport N° 58/02, Rapport annuel 2002, OEA/SérieL/V/II.117 Doc. 1 rev. 1 (2002), par. 135 ; *Michael Edwards et al. c/ Bahamas*, dossier 12.067 et al., rapport N° 48/01, Rapport annuel 2000, OEA/SérieL/V/II.111 Doc. 20 rev. (2000), par. 195.

125 Voir « Visite du Rapporteur spécial dans la Fédération de Russie » (1994), rapport soumis par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, doc. ONU E/CN.4/1995/34/Add. 1 du 16 novembre 1994, par. 71 ; Bank, note 67 ci-dessus, p. 493 ; CIDH, *Lizardo Cabrera c/ République dominicaine*, note 100 ci-dessus, par. 86.

126 Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Alver c/ Estonie*, arrêt du 8 novembre 2005, par. 55 ; affaire *Romanov c/ Russie*, arrêt du 20 octobre 2005, par. 81 ; affaire *Mathew c/ Pays-Bas*, arrêt du 29 septembre 2005, par. 216.

127 CDH, *Vuolanne c/ Finlande*, note 29 ci-dessus, par. 9.2 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Dougoz c/ Grèce*, note 31 ci-dessus, par. 46 ; *Iovchev c/ Bulgarie*, note 31 ci-dessus, par. 137.

« Néanmoins, l'article 3 de la Convention impose à l'État de s'assurer que tout prisonnier est détenu dans des conditions qui sont compatibles avec le respect de la dignité humaine, que les modalités d'exécution de la mesure ne soumettent pas l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention et que, eu égard aux exigences pratiques de l'emprisonnement, la santé et le bien-être du prisonnier sont assurés de manière adéquate, notamment par l'administration des soins médicaux requis<sup>128</sup>».

Aux fins d'illustration seulement, et sans que cette liste se veuille exhaustive, les exemples suivants constituent certains facteurs qui peuvent, en eux-mêmes ou conjugués avec d'autres, équivaloir à imposer un traitement cruel, inhumain ou dégradant :

- manque d'espace minimum par personne/surpopulation (le Comité européen contre la torture a fixé à 7 m<sup>2</sup> la surface minimum par prisonnier dans une cellule de détention)<sup>129</sup>;
- manque de lumière naturelle ou de lumière du jour<sup>130</sup>;
- lumière artificielle de jour comme de nuit<sup>131</sup>;
- manque d'air frais ou de ventilation<sup>132</sup>;
- possibilité insuffisante de quitter les cellules et de faire de l'exercice<sup>133</sup>;
- vivres et eau potable inadéquats<sup>134</sup>;
- conditions matérielles inadéquates (manque de literie et de vêtements propres, manque de produits d'entretien)<sup>135</sup>;
- conditions inadéquates en matière de salubrité et d'hygiène<sup>136</sup>;
- manque ou refus de soins médicaux<sup>137</sup>, notamment de soins psychiques<sup>138</sup>;

128 Cour européenne des droits de l'homme, *Kudla c/ Pologne*, arrêt du 26 octobre 2000, Recueil 2000–XI, par. 94.

129 Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955 et approuvé par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977, règles 9 et 10; Règles pénitentiaires européennes, recommandation N° R(87)3, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 12 février 1987 (RPE), règles 18.5 et 18.6; Normes du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (Normes du CPT) CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2006, p. 8, par. 43.

130 Ensemble de règles minima, règle 10; RPE, règle 18.2.a; Normes du CPT, p. 15, par. 47 et p. 25, par. 30.

131 Ensemble de règles minima, règles 10 et 11; RPE, règle 18.2.b; Normes du CPT, p. 25, par. 30.

132 Ensemble de règles minima, règle 10; RPE, règle 18.2.a.

133 « Une heure au moins par jour en plein air »: Ensemble de règles minima, règle 21; RPE, règle 27; Normes du CPT, p. 15, par. 47.

134 Article 5(1)(b), AP II; Ensemble de règles minima, règle 20; RPE, règle 20; Normes du CPT, p. 10, par. 42 et p. 15, par. 47.

135 Ensemble de règles minima, règles 17 à 19; RPE, règle 20; Normes du CPT, par. 47.

136 Article 5(1)(b), AP II; Ensemble de règles minima, règles 12 à 16; RPE, règle 19; Normes du CPT, p. 10, par. 42, p. 15, par. 47 et p. 18, par. 47.

137 Article 5(1)(a), AP II; Ensemble de règles minima, règle 22; Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus, Résolution de l'Assemblée générale 45/111, annexe, 45 UN GAOR Supp. (N° 49A) p. 200, doc. ONU A/45/49 (1990) (Principes fondamentaux), principe 9; Ensemble de Principes, principe 24; RPE, règles 39 à 48; Normes du CPT, pp 29–38.

138 Ensemble de règles minima, règles 22 et 82; RPE, règles 40.5 et 47.

- températures excessives (chaud ou froid) et exposition aux rigueurs du climat<sup>139</sup>;
- illégalité de la détention<sup>140</sup>;
- isolement ou régime cellulaire (voir plus en détail ci-dessous)<sup>141</sup>;
- manque de contact avec le monde extérieur<sup>142</sup>;
- absence de toute occupation intéressante ou de travail (dans des conditions légales)<sup>143</sup>;
- manque de respect envers les besoins religieux ou spirituels<sup>144</sup>;
- absence de mesures visant à séparer les détenus et/ou à protéger les détenus contre d'autres détenus<sup>145</sup>;
- violence entre prisonniers<sup>146</sup>;
- période de temps pendant laquelle la personne est détenue ou placée sous garde dans de telles conditions<sup>147</sup>.

### Fouilles à nu et fouilles corporelles

Aucune norme internationale n'interdit entièrement les fouilles à nu et les fouilles corporelles<sup>148</sup> et la jurisprudence n'a pas estimé jusqu'ici que les fouilles à nu ou les fouilles corporelles étaient nécessairement incompatibles avec l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants<sup>149</sup>. Par contre, les fouilles doivent être conduites de manière respectueuse de la dignité des personnes et dans un but légitime<sup>150</sup>. Ces pratiques équivalent à des traitements inhumains ou dégradants si la manière dont la fouille est effectuée a un caractère dégradant<sup>151</sup> (lorsque, par exemple, un prisonnier est obligé de se mettre nu en présence d'un agent de sexe féminin, lorsque ses organes sexuels sont touchés

139 Article 5(1)(b), AP II; Ensemble de règles minima, règle 10.

140 Cour européenne des droits de l'homme, *Fedotov c/ Russie*, arrêt du 25 octobre 2005, par. 68–70.

141 Ensemble de règles minima, règles 29–32; Principes fondamentaux, principe 7; RPE, règle 60.5.

142 Article 5(1)(c) et 5(2)(b), AP II; Ensemble de règles minima, règles 37–38 et 79–80; Ensemble de Principes, principes 15 à 19; RPE, règle 24; Normes du CPT, p. 18, par. 50–51.

143 Article 5(1)(e), AP II; Ensemble de règles minima, règles 71–78; Principes fondamentaux, principes 6 et 8; Ensemble de Principes, principe 28; RPE, règle 26.

144 Article 5(1)(d), AP II; Ensemble de règles minima, règle 41; Principes fondamentaux, principe 3; RPE, règle 29.

145 Article 5(2)(a), AP II; Ensemble de règles minima, règle 8; Ensemble de Principes, principe 8; Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté; RPE, règles 11.1, 12.1 et 18.8.

146 Recommandations générales du Rapporteur spécial sur la torture, note 113 ci-dessus, par. 26 (j); CDH, *Griffin c/ Espagne*, Communication N° 493/1992, doc. ONU CCPR/C/53/D/493/1992 du 4 avril 1995, par. 3.1; Normes du CPT, par. 27.

147 Cour européenne des droits de l'homme, *Georgiev c/ Bulgarie*, arrêt du 15 décembre 2006, par. 56; *Khudoyorov c/ Russie*, arrêt du 8 novembre 2005, par. 105.

148 Voir, par exemple, les Règles pénitentiaires européennes (RPE), dont la règle 54 régit explicitement ce type de fouilles.

149 Commission européenne des droits de l'homme, *McFeeley et al. c/ Royaume-Uni*, application 8317/77, 15 mai 1980, 20 DR 44.

150 Cour européenne des droits de l'homme, *Karakas et Yesilirmak c/ Turquie*, arrêt du 28 juin 2005, par. 36–41.

151 Cour européenne des droits de l'homme, *Iwanczuk c/ Pologne*, 15 novembre 2001, par. 59; Comité contre la torture, « Observations finales : Qatar », doc. ONU CAT/C/P./CO/1 du 25 juillet 2006, par. 21.

avec des mains nues<sup>152</sup>, lorsqu'une fouille est effectuée par des gardiens qui se moquent du prisonnier ou le brutalisent<sup>153</sup>, lorsque la fouille n'est pas justifiée par la préservation de la sécurité de la prison ou par la prévention de désordres ou de délits<sup>154</sup>, ou encore lorsque la fouille est réalisée de manière « normale » mais se répète sur une base régulière, sans avoir de justification claire dans le cas particulier de la personne qui, de plus, doit ressentir cela comme du harcèlement<sup>155</sup>.

## Régime cellulaire, isolement, ségrégation

La pratique du régime cellulaire est comprise ici comme signifiant l'isolement social de certains détenus, non seulement privés de contacts avec le reste de la prison mais aussi, en partie, avec le monde extérieur. Deux situations distinctes peuvent être à son origine. Il s'agit souvent de la conséquence d'une détention illícite, d'une détention *incommunicado*, ou d'une disparition forcée. Cette pratique peut également prendre la forme d'un isolement social au cours de la détention administrative, détention provisoire dans l'attente du procès ou, parfois, lors de emprisonnement après condamnation. Elle peut être utilisée, par exemple, pour empêcher que des détenus influencent des témoins ou pour préserver l'ordre à l'intérieur de la prison. Le régime cellulaire n'implique pas nécessairement un isolement total par rapport au monde extérieur et une telle pratique risque d'autant plus d'être illicite que l'isolement est plus strict, en particulier si le détenu est privé de tout contact social, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la prison.

Il n'existe pas de traité international prohibant le régime cellulaire et, jusqu'ici, la jurisprudence internationale n'a pas considéré cette pratique comme illicite en tant que telle. Cela dit, elle peut constituer un traitement cruel ou inhumain ou de la torture, surtout si la détention dans ces conditions se prolonge<sup>156</sup>. Selon les Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus, cette pratique est à éviter. Aux termes du principe 7, « [d]es efforts tendant à l'abolition du régime cellulaire ou à la restriction du recours à cette peine doivent être entrepris et encouragés ».

À cause de son effet négatif sur le bien-être physique et mental du détenu, l'isolement cellulaire doit rester une mesure exceptionnelle, justifiée par des raisons légitimes comme, par exemple, le fait d'empêcher le détenu de nuire à autrui ou d'influencer les témoins. Il ne devrait être imposé « à titre de sanction que dans des cas exceptionnels et pour une période définie et aussi courte que possible<sup>157</sup> ».

152 Cour européenne des droits de l'homme, *Valasinas c/ Lituanie*, arrêt du 24 juillet 2001, Recueil 2001-VIII, par. 117.

153 Cour européenne des droits de l'homme, *Iwanczuk c/ Pologne*, note 151 ci-dessus, par. 59.

154 *Ibid.*, par. 58-59.

155 Cour européenne des droits de l'homme, *Yankov c/ Bulgarie*, note 104 ci-dessus, CEDH 2203-XII, par. 110.

156 CDH, *Observation générale N° 20: article 7*, 13 mars 1992, doc. ONU HRI/GEN/1/Rev.7/Add.1, par. 6; Recommandations générales du Rapporteur spécial sur la torture, note 113 ci-dessus, par. 26 (m).

157 Normes du CPT, p. 20, par. 56; RPE, règle 60.5.

Les normes internationales et la jurisprudence ont imposé des restrictions en la matière. Les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté interdisent strictement « [t]outes les mesures disciplinaires qui constituent un traitement cruel, inhumain ou dégradant, telles que les châtiements corporels, la réclusion dans une cellule obscure, dans un cachot ou en isolement, et toute punition qui peut être préjudiciable à la santé physique ou mentale d'un mineur<sup>158</sup> ». Cette règle condamne très clairement, en tant que mauvais traitements, la mise au cachot ou le régime cellulaire des mineurs.

La jurisprudence internationale et les normes non contraignantes de *soft law* imposent elles aussi des limites à l'isolement et considèrent qu'une telle pratique équivaut à des traitements cruels ou inhumains si le détenu est enfermé dans un « cachot obscur<sup>159</sup> », si elle a pour conséquence un isolement sensoriel<sup>160</sup> ou un isolement social complet<sup>161</sup>, si la victime souffre d'un handicap<sup>162</sup>, ou si elle est imposée pendant une période de temps excessive<sup>163</sup>. L'isolement peut toutefois être acceptable si, bien que la personne soit privée de tout contact avec les autres détenus, elle bénéficie de certaines conditions qui lui évitent d'être totalement isolée. C'est le cas, par exemple, si la personne a accès aux journaux, à la télévision ou à la radio, si elle est en contact avec d'autres personnes (membres du personnel pénitentiaire, aumôniers, formateurs et enseignants intervenant dans la prison), avec son avocat ou avec le personnel médical, si elle peut faire des exercices en plein air, correspondre avec ses proches et recevoir des visites de sa famille<sup>164</sup>. En d'autres termes, la personne détenue doit pouvoir continuer à avoir certaines activités intéressantes ainsi que des contacts humains appropriés<sup>165</sup>.

158 Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté, règle 67.

159 Ensemble de règles minima, Principes 32 (1) et 31 ; RPE, règle 60.3. Ces dispositions pourraient être comprises comme excluant de tels types de traitement seulement en tant que mesures disciplinaires, et non en tant que peines pour des infractions pénales. Néanmoins, cette interprétation ne peut pas prévaloir, car elle signifierait que les traitements cruels, inhumains ou dégradants sont autorisés en tant que sanctions pénales, ce qui est incompatible avec le caractère absolu, non dérogeable, de leur interdiction.

160 Note de bas de page accompagnant le principe 6 de l'Ensemble de principes.

161 Comité contre la torture, « Observations finales : Nouvelle-Zélande », doc. ONU CAT/C/CR/32/4, 11 juin 2004, par. 5(d) ; « Observations finales : États-Unis d'Amérique », note 38 ci-dessus, par. 36 ; « Conclusions et Recommandations sur l'Espagne », doc. ONU CAT/C/CR/29/3, 23 décembre 2002, par. 11(d) ; Cour européenne des droits de l'homme, *Ramirez Sanchez c/ France*, arrêt du 27 janvier 2005, par. 100 ; *Öcalan c/ Turquie*, note 40 ci-dessus, par. 191-196.

162 CIDH, *Víctor Rosario Congo c/ Équateur*, dossier 11.427, rapport N° 63/99, Rapport annuel 1998, OAE/SérieL/V/II.95 Doc. 7 rev. (1998), par. 59.

163 CDH, *Observation générale N° 20 : article 7*, 13 mars 1992, HRI/GEN/1/Rev.7/Add.1, par. 6. Voir aussi CDH, *Vuolanne c/ Finlande*, note 29 ci-dessus, par. 9.2 ; *Kennedy c/ Trinité-et-Tobago*, 5 mai 2003, CCPR/C/77/D/908/2000, par. 6.4 ; *Polay Campos c/ Pérou*, 9 janvier 1998, CCPR/C/61/D/577/1994, par. 8.6 ; *Conteris c/ Uruguay*, 17 juillet 1985, CCPR/C/25/D/139/1983, par. 1.6.

164 Cour européenne des droits de l'homme, *Rohde c/ Danemark*, arrêt du 21 juillet 2005, par. 97 ; *Öcalan c/ Turquie*, note 40 ci-dessus, par. 191-196.

165 CPT, *Rapport sur la Norvège*, 11 avril 2006, CPT/Inf (2006) 14, par. 52 et 56 ; *Rapport sur la Lituanie*, 23 février 2006, CPT/Inf (2006) 9, par. 107 ; *Rapport sur l'Azerbaïdjan*, 7 décembre 2004, CPT/Inf (2004) 36, par. 133 ; *Rapport sur la Belgique*, 17 octobre 2002, CPT/Inf (2002) 25, par. 92 et 95 ; 116 ; *Rapport sur la Fédération de Russie*, 30 juin 2003, CPT/Inf (2003) 30, par. 118.

Si le régime cellulaire est infligée afin d'atteindre l'un ou l'autre des buts qui définissent la torture, et si elle cause des torts sévères au détenu, elle équivaut à de la torture<sup>166</sup>.

## Usage de la force et de la contrainte en détention

Les détenus sont spécialement vulnérables aux actes de violence et à l'emploi non nécessaire ou excessif de la force. Un tel usage de la force contre des personnes en détention est, plus que dans tout autre type de situation, susceptible de provoquer l'humiliation ou de constituer une atteinte à la dignité humaine et d'avoir des effets durables sur la santé physique et mentale de la victime<sup>167</sup>.

La Cour européenne et la Cour interaméricaine des droits de l'homme ont donc clairement établi qu'en situation de détention, la tolérance vis-à-vis de l'usage de la force physique est limitée, du fait de la vulnérabilité du détenu. La Cour européenne, par exemple, a déclaré de manière répétée que « à l'égard d'une personne privée de sa liberté l'usage de la force physique qui n'est pas rendu strictement nécessaire par le comportement de ladite personne porte atteinte à la dignité humaine et constitue, en principe, une violation du droit garanti par l'article 3<sup>168</sup> ». L'usage de la force en détention doit donc être appliqué avec la plus grande restriction, et seulement lorsque elle est indispensable au maintien de la sécurité et de l'ordre au sein de l'institution, ou lorsque la sécurité des personnes est menacée<sup>169</sup>. Cela ne signifie pas que tout usage excessif de la force est assimilable à des mauvais traitements. Il faut que les éléments qui caractérisent les mauvais traitements ou la torture soient présents. De la même manière, tous les cas de décès dus à un usage disproportionné de la force n'équivalent pas nécessairement à des mauvais traitements, même s'ils constituent des violations du droit à la vie<sup>170</sup>.

Souvent, l'usage non nécessaire ou excessif de la force découle soit du recours (ou peut être associé au recours) à des armes inappropriées, soit de

166 CIDH, *Lizardo Cabrera c/ République dominicaine*, note 100 ci-dessus, par. 86.

167 Cela ne signifie pas que des mauvais traitements ne peuvent pas être commis en dehors de situations de détention. Voir en particulier, à propos de ces situations, Nowak, note 63 ci-dessus, pp. 674 et 676-678.

168 Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Selmouni c/ France*, note 15 ci-dessus, par. 99; *Menesheva c/ Russie*, arrêt du 9 mars 2006, par. 56; la Cour interaméricaine s'est exprimée en des termes très similaires : *Loayza Tamayo c/ Pérou*, note 30 ci-dessus, par. 57. En faisant référence au « but de la conduite et à l'état d'impuissance de la victime », Nowak paraît suivre cette approche, mais il précise qu'en situation de détention ou de contrôle direct similaire, aucun test de proportionnalité ne peut être appliqué. Nowak, note 63 ci-dessus, p. 678.

169 Principe 15 des Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois; RPE, règles 64-70; Normes du CPT, p. 19, par. 53.

170 Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Durand et Ugarte c/ Pérou*, arrêt du 16 août 2000, Série C, N° 68, par. 78-79; *Neira Alegri c/ Pérou*, arrêt du 19 janvier 1995, Série C, N° 20, par. 86; la CADHP a parfois estimé qu'il y avait violation de l'article 5 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dans des cas d'individus « abattus par balles ou décédés des suites de tortures » : *Mouvement Burkinabé des Droits de l'Homme et des Peuples / Burkina Faso*, 14<sup>e</sup> Rapport d'activité, (2001) AHRLR 51 (CADHP 2001), par. 43.

l'usage inapproprié d'armes ou d'instruments de contrainte. Les normes internationales et la jurisprudence, par conséquent, interdisent l'usage d'instruments de contrainte physique qui sont de nature à causer des douleurs et une humiliation inutiles<sup>171</sup>; et les interdisent en particulier en tant que châtiment<sup>172</sup>. L'usage d'armes à feu devrait être évité<sup>173</sup>. Selon la jurisprudence, l'usage inapproprié d'aérosols de poivre<sup>174</sup> ou de gaz lacrymogène<sup>175</sup> pourrait équivaloir à des mauvais traitements, ou les instruments à électrochoc (tels que les Tasers) pourraient être des instruments de torture<sup>176</sup>.

## Conclusion

Malgré une terminologie laconique, les concepts de torture, de traitements cruels ou inhumains et d'atteintes à la dignité des personnes peuvent être interprétés de manière constructive et pratique du fait de l'abondance d'instruments en vigueur et de jurisprudence relative à l'interdiction des mauvais traitements. Les mauvais traitements ne peuvent jamais être considérés comme un acte abstrait, commis en dehors de tout contexte concret. Ils ne peuvent être évalués qu'en tenant compte de la nécessité de respecter la personne humaine dans toute son intégrité physique, mentale et morale, et en restant attentif à l'ensemble des circonstances du cas d'espèce.

L'article 3 commun énonce seulement les exigences minimales d'un traitement « humain », et ne fixe que le plus petit dénominateur commun. Toutes les obligations et interdictions qu'il proclame sont absolues. Elles sont à prendre en compte avec le plus grand sérieux et à mettre en œuvre de bonne foi.

171 Ensemble de règles minima, règle 33; RPE, règle 69; Comité contre la torture, « Observations finales : Australie », doc. ONU A/56/44, par. 47-53 du 21 novembre 2000, par. 52(b); Comité contre la torture, « Observations finales : États-Unis d'Amérique », note 38 ci-dessus, par. 179(e).

172 Ensemble de règles minima, règle 33; Principes 15 et 16 des Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois; RPE, règles 60.6, 68.

173 Principe 16 des Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois; Article 42, GC III (prisonniers de guerre qui s'évadent ou tentent de s'évader).

174 Comité contre la torture, « Observations finales : Canada », doc. ONU A/56/44, par. 54-59, 22 novembre 2000, par. 58 (a).

175 CIDH, *Parque São Lucas c/ Brésil*, dossier 10.301, rapport N° 40/03, Rapport annuel 2003, OEA/SérieL/V/II.118 Doc. 5 rev. 2 (2003), par. 52.

176 Comité contre la torture, « Observations finales : Suisse », note 78 ci-dessus, par. 4(b)(i).



# Les pires cicatrices ne sont pas toujours physiques : la torture psychologique

**Hernán Reyes\***

Le docteur Hernán Reyes, de la Division de l'assistance du CICR, est spécialisé dans les aspects médicaux de la détention et a visité de nombreux centres de détention dans le monde.

## Résumé

*La pratique de la torture au cours des interrogatoires comprend souvent des méthodes qui n'agressent pas le corps ou ne causent pas de douleur physique, mais qui entraînent une douleur et des souffrances psychologiques aiguës et qui altèrent profondément les facultés et la personnalité. La mise au secret et la privation prolongée de sommeil ne sont que deux exemples de ces méthodes de torture psychologique. Les méthodes psychologiques, qui ne s'apparentent pas à des mauvais traitements lorsqu'elles sont considérées isolément, sont assimilables à des traitements inhumains ou dégradants voire à des actes de torture quand elles sont appliquées conjointement avec d'autres techniques et/ou pendant de longues périodes. Souvent, ces méthodes psychologiques sont indissociables de l'ensemble du processus de torture et constituent un « contexte général » de harcèlement et de contrainte. Le facteur d'« accumulation dans la durée » doit donc être considéré comme faisant partie du système de torture psychologique.*

.....

Il arrive que des enquêteurs soient souvent, hélas, fiers de ne pas recourir à des « méthodes physiques brutales » dans leur travail, mais uniquement à des

\* L'auteur tient à remercier Jonathan Beynon, docteur en médecine, coordonnateur chargé de la santé carcérale, de l'Unité de la santé du CICR, pour ses précieux commentaires sur les différentes versions du présent article. Les points de vue exprimés dans l'article sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux du CICR. La version anglaise de cet article a été publiée sous le titre « The worst scars are in the mind : psychological torture », *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, N° 867, septembre 2007, pp. 591-617.

« méthodes psychologiques<sup>1</sup>», qu'ils ne considèrent pas comme de la torture. Il convient donc de déterminer ce que signifie exactement l'expression de « torture psychologique ». Dans les pages qui suivent, nous examinerons en quoi consiste la torture proprement dite et, en particulier, si les méthodes psychologiques utilisées au cours des interrogatoires peuvent produire des effets, mentaux ou physiques, qui s'apparentent à des actes de torture.

La torture peut se produire durant la détention, avec le but de punir ou de dégrader et d'humilier une personne<sup>2</sup>. Cet article ne porte, toutefois, que sur la torture employée pendant les interrogatoires dans le but d'extorquer des renseignements. Lors des interrogatoires, les méthodes psychologiques visent précisément à « ramollir » et donc à briser la résistance des détenus afin de les faire « parler ». Une telle pratique résulte souvent de la politique d'États qui autorisent son emploi, directement ou indirectement, c'est-à-dire, en la « tolérant ».

D'emblée, il convient de préciser que les interrogatoires en soi sont légitimes tant que les méthodes utilisées respectent la prééminence du droit. Ces méthodes ont été décrites ailleurs<sup>3</sup> et comprennent différentes formes de techniques d'interrogation ainsi que l'emploi de ruses psychologiques. Le problème consiste donc à déterminer quelles méthodes sont légitimes et lesquelles sont illégales, occasionnant de la douleur et de la souffrance qui entrent dans la catégorie du « traitement cruel, inhumain ou dégradant » ou bien de la torture. Certaines des méthodes utilisées sont des méthodes physiques, qui agissent sur le corps et sont généralement douloureuses ; d'autres sont psychologiques, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas physiques et agissent sur le mental. Certaines d'entre elles sont des formes avérées de torture ; d'autres – qui risquent également de causer de la douleur et de la souffrance, mais dans une moindre mesure – ne peuvent être qualifiées de torture selon la définition. D'autres méthodes « non physiques » peuvent sembler « mineures », voire inoffensives si elles sont pratiquées séparément, une par une. Le présent article tentera d'examiner l'utilisation de méthodes non physiques, et de déterminer comment et quand leur utilisation peut s'apparenter à de la torture selon la définition établie. Il étudiera en particulier si ces méthodes « mineures » et apparemment inoffensives, peuvent s'apparenter également à un traitement cruel, inhumain et dégradant,

- 1 L'auteur a entendu à maintes reprises des autorités responsables de centres de détention lui tenir de tels propos lors des visites effectuées par le CICR aux prisonniers au cours des deux dernières décennies.
- 2 Dans l'affaire Raquel Marti de Mejía (*Raquel Martin de Mejía c. Pérou*, affaire N° 10.970 Recueil N° 5/96, Cour interaméricaine des droits de l'homme, OEA/Ser.L/V/II.91 Doc. 7 at 168, 1996), La Cour interaméricaine des droits de l'homme a souligné que l'élément d'intention peut consister à punir ou humilier et intimider une personne. Il ne se limite pas à extorquer des renseignements à un détenu.
- 3 Les « méthodes psychologiques d'interrogation » légitimes dépassent le cadre du présent document, mais on peut énumérer celles qui sont le plus connues : « terreur » ; « fierté et ego » ; « futilité » ; « nous savons tout » ; « gentil / méchant » ; interrogatoire muet, etc. Voir *Field Manual* (FM) 34-52, Intelligence Interrogation, US Department of the Army, Washington D.C., 28 septembre 1992, chapitre 3, « Approach phase and questioning phase », 3-10 et 3-20. Disponible sur le site : <http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm34-52.pdf> (consulté pour la dernière fois le 9 octobre 2007). Voir aussi Raúl Tomás Escobar, *El interrogatorio en la investigación criminal*, Editorial Universidad, Buenos Aires 1989, pp. 312-330.

voire à un acte de torture lorsqu'elles sont appliquées de manière répétitive, isolément ou conjointement, pendant une longue période.

## De la définition juridique de la torture

Il semble aussi difficile de définir la torture que de définir ce qui choque la conscience dans le cas de la pornographie. Un juge de la Cour suprême des États-Unis a dit un jour au sujet de la définition de la pornographie :

« je ne tenterai pas aujourd'hui de définir précisément ce qu'englobe [le terme de pornographie] ... mais je la reconnais quand je la vois<sup>4</sup>! »

Il existe néanmoins aujourd'hui une définition universellement acceptée de la torture, à savoir celle qui figure dans la Convention des Nations Unies de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Selon ce texte, on entend par torture tout acte qui consiste pour un agent de la fonction publique à infliger intentionnellement « une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales » à une personne dans un but précis<sup>5</sup>. La Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture donne une définition plus large de la torture<sup>6</sup> : pour être qualifié de « torture », un acte n'a pas besoin de causer une douleur ou des souffrances aiguës. En droit international humanitaire (DIH), la torture n'est pas nécessairement infligée par un agent de la fonction publique ou avec son consentement, mais peut être perpétrée par toute personne.

En dépit de ces diverses interprétations, lorsqu'il est question de définir la « torture », les principaux éléments à considérer restent ceux qui sont énoncés dans la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. L'une des caractéristiques importantes

4 Le juge Potter Stewart s'efforçant d'expliquer la pornographie « dure », ou l'obscénité. Affaire *Jacobellis c. Ohio*, 378 U.S., 184 (1964), appel de la Cour suprême de l'Ohio (dans la note de bas de page 11), disponible sur le site : <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=378&invol=184> (consulté pour la dernière fois le 8 octobre 2007).

5 L'article premier de la Convention contre la torture définit comme suit la torture : « Aux fins de la présente Convention, le terme « torture » désigne tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne, ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit, lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite. Ce terme ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement de sanctions légitimes, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles. »

6 À son article 2, la Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture définit la torture ainsi : « Tout acte par lequel sont infligées intentionnellement à une personne des peines ou souffrances, physiques ou mentales, aux fins d'enquêtes au criminel ou à toute autre fin, à titre de moyen d'intimidation, de châtiement personnel, de mesure préventive ou de peine. On entend également par torture l'application à toute personne de méthodes visant à annuler la personnalité de la victime ou à diminuer sa capacité physique ou mentale même si ces méthodes et procédés ne causent aucune douleur physique ou angoisse psychique. »

de cette Convention réside dans le fait qu'elle introduit une différence majeure entre le terme de « torture » et l'expression « autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants » : elle prohibe totalement et absolument la torture (article 2)<sup>7</sup>, tout en imposant aux États pour « seule » obligation de « s'engager à interdire » des actes constitutifs de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 16). Les États ont invoqué cette disposition pour soutenir que si la torture est interdite, il peut en revanche être justifié d'infliger des traitements cruels, inhumains ou dégradants dans des circonstances exceptionnelles. Si ces traitements peuvent être autorisés dans certaines circonstances, alors que la torture ne l'est pas, la distinction entre ces deux notions devient importante.

D'autres instruments juridiques, néanmoins, ne font pas de distinction entre ces deux notions. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, par exemple, interdit en termes absolus à la fois la torture et les traitements inhumains ou dégradants<sup>8</sup>. Il en est de même de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH)<sup>9</sup>. Le droit international humanitaire proscribit également la torture (physique ou mentale) et les traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi que toute forme de contrainte physique ou morale<sup>10</sup>.

Dans l'application pratique des dispositions pertinentes, la Cour européenne des Droits de l'Homme a différencié la torture des « traitements cruels, inhumains ou dégradants » en la marquant « d'une spéciale infamie » et en lui attribuant une « intensité et ... cruauté particulières » qu'implique le mot torture<sup>11</sup>. Dans l'affaire *Irlande c. RU*, déjà ancienne, des méthodes telles que l'encapuchonnement, la privation de sommeil, la station debout prolongée contre un mur et un bruit constant *n'ont pas* constitué une pratique de torture<sup>12</sup>. Inversement, lorsqu'il a fallu déterminer si des méthodes similaires utilisées par le Service général de sécurité israélien pour interroger des terroristes palestiniens présumés à la fin des années 80 et 90 s'apparentaient à de la torture, le Comité des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et le Rapporteur spécial sur la torture ont estimé que ces méthodes constituaient *effectivement* des actes de torture<sup>13</sup>.

7 L'article 2 (2) de la Convention des Nations Unies contre la torture dispose qu'« aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse de l'état de guerre ou de menace de guerre, d'instabilité politique intérieure ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier la torture. »

8 Pacte international relatif aux droits civils et politiques, articles 4 et 7.

9 Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, article 3 : « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

10 Voir l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949, et l'article 17 de la III<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949 relative au traitement des prisonniers de guerre.

11 *Irlande c. Royaume-Uni*, requête N° 5310/71, Cour européenne des Droits de l'Homme, Strasbourg, 18 janvier 1978, par. 167.

12 *Ibid.*, par. 168. Toutefois, la Commission européenne des Droits de l'Homme, qui examinait obligatoirement les affaires avant de les soumettre à la Cour, avait conclu que les actes s'analysaient bien en une pratique de torture, position que beaucoup soutiendraient aujourd'hui.

13 Centre israélien d'information sur les droits de l'homme dans les territoires occupés (B'Tselem), « Legislation allowing the use of physical force and mental coercion in interrogations by the General Security Service », *Position Paper*, janvier 2000, disponible sur le site : [http://www.btselem.org/Download/200001\\_Torture\\_Position\\_Paper\\_Eng.doc](http://www.btselem.org/Download/200001_Torture_Position_Paper_Eng.doc) (consulté pour la dernière fois le 15 octobre 2007).

Plus généralement, il est possible de faire une distinction entre les deux notions en se référant à la Déclaration des Nations Unies de 1975, qui définit la torture comme « une forme aggravée des traitements cruels, inhumains ou dégradants<sup>14</sup> ». La torture implique donc que soit infligée une souffrance ou une peine plus grave, notion sans doute très subjective.

La définition de la torture, par opposition au traitement cruel, inhumain ou dégradant, n'est donc pas très claire et fait constamment l'objet de débats. Une interprétation de bonne foi des instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme rend la différence entre ces deux notions inutile sur le plan juridique, puisque ces instruments visent à proscrire à *la fois* la torture *et* le traitement inhumain ou dégradant, et à ne pas permettre aux États de tourner l'interdiction absolue de la torture en classant leurs méthodes dans la catégorie des traitements cruels, inhumains ou dégradants, plutôt que dans celle des actes de « torture ».

## Définition de la torture psychologique

L'expression « torture psychologique » peut se rapporter à deux aspects différents du même phénomène. D'une part, elle peut désigner ici des *méthodes* « non physiques ». Alors que les « méthodes physiques » de torture peuvent être plus ou moins évidentes (comme les poucettes, la flagellation, l'application de décharges électriques sur le corps et d'autres techniques similaires), les méthodes « non physiques » ne blessent pas, ne mutilent pas ou ne touchent même pas le corps mais touchent l'esprit. Parmi les méthodes non physiques manifestement assimilables à des actes de torture figurent la privation prolongée de sommeil, une privation sensorielle totale ou le fait de devoir assister à la torture de membres de la famille, pour ne citer que ces trois exemples. D'autre part, l'expression « torture psychologique » peut aussi servir à désigner les *effets* psychologiques (par opposition aux effets physiques) de la torture en général (la torture « en général » signifiant la pratique de la méthode physique ou psychologique, ou des deux). On a parfois tendance à fusionner ces deux concepts distincts, ce qui amène à confondre les méthodes et les effets. Cette confusion a conduit des autorités à nier l'existence même de la « torture psychologique » en tant que réalité distincte.

On a affirmé qu'il pouvait être difficile de définir la torture en général. Il est plus difficile encore de définir la « torture psychologique ». Comme on l'a vu, la définition de la torture repose résolument sur « une douleur et des souffrances aiguës ». Le fait que cette notion soit qualifiée à la fois de « physique et mentale » rend compte du caractère indissociable des deux aspects. La torture physique

14 Cette Déclaration des Nations Unies ne définit pas clairement ce traitement, excepté pour cette comparaison avec la torture. Voir la Déclaration des Nations Unies sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 3452 (XXX) du 9 décembre 1975, disponible sur le site : [http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h\\_comp38.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_comp38.htm) (consulté pour la dernière fois le 7 octobre 2007).

produit à la fois une souffrance physique et mentale ; il en est de même de la torture psychologique. Il devient donc difficile d'isoler la torture psychologique en tant qu'entité distincte et de définir les aspects qui la différencient.

Un rapport de 2005 de l'organisation non gouvernementale « PHR » a fait progresser le débat en fondant une définition du terme de torture psychologique sur l'interprétation qui est donnée dans le code des États-Unis (USC) – la codification de lois générales et permanentes des États-Unis, – de l'interdiction de la torture<sup>15</sup>. L'interprétation du Code fait référence à :

« des 'douleurs ou souffrances mentales aiguës' causées par la menace ou par l'application effective de 'méthodes destinées à altérer profondément les facultés ou la personnalité'<sup>16</sup>.»

Les effets qui seront qualifiés de torture sont donc clairement définis. Si les méthodes utilisées durant les interrogatoires –, ce que « PHR » appelle des « tactiques coercitives psychologiques » – produisent lesdits effets, ces méthodes psychologiques peuvent être qualifiées de « torture psychologique ». Leur utilisation vise à briser, chez les prisonniers, toute volonté de résister aux demandes des enquêteurs. Elles seront examinées en détail ultérieurement.

Tout comme la définition de la torture énoncée dans la Convention des Nations Unies contre la torture, cette définition exige que soit mesurée l'intensité de la souffrance, puisque les méthodes sont destinées à altérer « profondément » les facultés ou la personnalité et les effets produits doivent consister en une douleur ou une souffrance « aiguë ». Examinons maintenant en quoi il est difficile de mesurer la douleur et la souffrance mentales.

## Mesure de la peine et de la souffrance mentales

Ainsi que cela a déjà été indiqué, pour que des actes relèvent de la pratique de la torture, ils doivent causer une douleur et une souffrance aiguës. La Convention des Nations Unies contre la torture interdit explicitement d'infliger une souffrance physique ou mentale (ou psychologique) aiguë. Les formes *physiques* de

15 Federal Criminal Anti-Torture Statute, titre 18 du Code des États-Unis, article 2340: « 1) On entend par 'torture' un acte commis par une personne agissant sous couvert d'une loi qui vise expressément à infliger une douleur ou des souffrances physiques et mentales aiguës (autres que la douleur et la souffrance inhérentes à des sanctions légitimes) à quiconque se trouve sous sa garde ou sous son contrôle physique; 2) 'une douleur ou souffrance mentale aiguë' s'entend de troubles mentaux chroniques causés, directement ou indirectement par A) le fait d'infliger intentionnellement ou de menacer d'infliger une douleur ou des souffrances physiques aiguës; B) le fait d'administrer ou de menacer d'administrer des substances psychotropes, ou tout autre traitement destiné à altérer profondément les facultés ou la personnalité; C) le fait de proférer une menace de mort imminente; ou D) le fait de menacer de donner la mort à une tierce personne, de lui infliger des souffrances physiques aiguës ou de lui administrer des substances psychotropes ou tout autre traitement destiné à altérer profondément ses facultés ou sa personnalité; », disponible sur le site: [http://caselaw.lp.findlaw.com/cascode/uscodes/18/parts/i/chapters/113c/sections/section\\_2340.html](http://caselaw.lp.findlaw.com/cascode/uscodes/18/parts/i/chapters/113c/sections/section_2340.html) (consulté pour la dernière fois le 15 octobre 2007).

16 *Break Them Down*, Rapport de Médecins pour les droits de l'homme (ci-après « rapport PHR »), Washington D.C., 2005.

la douleur et de la souffrance sont plus facilement compréhensibles que les formes *psychologiques*, bien que la souffrance physique puisse également être difficile à quantifier et à mesurer objectivement. Définir une douleur et une souffrance aiguës suppose une évaluation de leur intensité ; or il est difficile de procéder à une telle évaluation, car ces notions sont très subjectives et dépendent d'une variété de facteurs, tels que l'âge, le sexe, l'état de santé, l'éducation, le contexte culturel ou les convictions religieuses de la victime<sup>17</sup>. Comment établir une distinction entre une douleur légère, modérée, importante, aiguë, intense, extrême, insupportable, intolérable, extrêmement aiguë, atroce ? Et la liste est encore longue...

Il est particulièrement difficile de procéder à une évaluation objective de la souffrance psychologique. Sir Nigel Rodley, ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture et éminent spécialiste de la question, a déclaré ce qui suit :

« ...la notion 'd'intensité de la souffrance' ne se prête pas à une gradation précise, et dans le cas d'une souffrance principalement mentale par opposition à une souffrance physique, il peut exister une zone d'incertitude sur la manière... [d'évaluer] la question dans chaque cas<sup>18</sup>. »

Cette zone d'incertitude pose problème, puisqu'elle a été utilisée pour faire échapper certains traitements à la qualification de torture. En ce qui concerne la douleur et la souffrance physiques, il est peut-être utile de rappeler que le débat a dévié plus d'une fois. Dans le mémorandum célèbre (d'aucuns diraient « tristement célèbre ») de Jay Bybee de 2002, qui cherchait à définir la torture à des fins internes au gouvernement des États-Unis, la douleur ou la souffrance nécessaire pour qu'une méthode d'interrogation « remplisse les conditions requises » pour être considérée comme pratique de torture devait être d'un « niveau d'intensité élevé<sup>19</sup> ».

S'agissant de la souffrance physique, l'auteur du Mémorandum a défini comme « intense » :

« une souffrance de l'ordre de celle qui accompagne de graves dommages physiques comme la mort, la déficience d'un organe ou le dysfonctionnement grave d'une fonction corporelle<sup>20</sup>. »

17 Voir Cordula Droegge, «Le véritable leitmotiv»: l'interdiction de la torture et d'autres formes de mauvais traitements dans le droit international humanitaire», dans le présent numéro de la *Revue*.

18 Rapport du Comité des droits de l'homme, Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-septième session, Supplément N° 40 (1982), Annexe V, Observation générale 7(16), par. 2.

19 Mémorandum de Jay. S. Bybee, adjoint du ministre de la Justice, Bureau du Conseiller juridique, à Alberto Gonzales, Conseiller du Président (1<sup>er</sup> août 2002), in Karen Greenberg et Joshua Dratel (eds.), *The Torture Papers*, Cambridge University Press, 2005, pp. 172-218. Il convient de noter que les débats internes au sein du gouvernement des États-Unis, qui ont commencé par la diffusion de « mémos internes » émanant du Cabinet du Conseiller juridique sont devenus publics, principalement au lendemain de scandales fortement médiatisés, tels que les mauvais traitements insoutenables dont les détenus d'Abu Ghraib ont fait l'objet. Cette ouverture de débats internes qui sous-tendent la conception et l'application de certaines méthodes d'interrogatoire dans l'intérêt de la sécurité nationale n'existe certainement pas dans la plupart des pays. Bon nombre d'autres gouvernements auraient sans nul doute de nombreuses « contributions » à apporter à ces arguments, à la lumière de ce qu'ils ont fait ou toléré par le passé, ou de leurs agissements actuels, mais ils ne « partagent » pas leurs argumentations avec le même esprit d'ouverture.

20 *Ibid.*, p. 176.

Le raisonnement selon lequel la douleur, pour être qualifiée d'« intense », doit produire une déficience et un dommage permanents est peut-être valable pour une indemnisation par les assurances<sup>21</sup>. En revanche, il ne s'applique pas à la définition de la torture; de fait, pour qu'une douleur ou une souffrance relève de la torture, il n'est pas nécessaire qu'elle dure longtemps, et encore moins qu'elle soit permanente. Le recours à la législation nationale pour évaluer des demandes d'indemnisation est sans aucun rapport avec l'interprétation du droit international qui interdit la torture. Souffrir de maladie et souffrir de torture sont deux choses complètement différentes. Le seuil proposé pour la douleur physique, en plus d'être inapproprié, est aussi extrêmement élevé et ne tient pas compte de la souffrance mentale.

S'agissant de torture psychologique, une autre condition des plus extraordinaires était proposée dans le même Mémoire de Bybee<sup>22</sup>, suggérant que: il n'y a une « douleur ou souffrance mentale aiguë » qu'en cas d'« atteinte durable à l'intégrité mentale », de « longue durée », « persistant des mois voire des années ». Cela signifie que toute qualification objective de la souffrance psychologique doit être avérée comme étant de longue durée. Le CICR visite des prisonniers dans le monde entier, et rencontre bon nombre d'entre eux qui sont encore soumis à des interrogatoires dans des situations où la torture est pratiquée. Selon l'interprétation ci-dessus, toute évaluation significative du dommage « prolongé » devrait donc être effectuée des mois ou des années après les faits; or, ce qui est utile, c'est de qualifier de torture une pratique qui est en train d'être appliquée.

Le syndrome de stress post-traumatique (PTSD)<sup>23</sup> diagnostiqué chez les prisonniers soumis à des interrogatoires coercitifs pourrait certainement constituer une atteinte à l'intégrité mentale importante et de « longue » durée. Toutefois, ce diagnostic ne peut être établi que si les symptômes sont présents depuis plus d'un mois et il exige des conditions adaptées et suffisamment de temps pour interviewer la personne. Il est très difficile de satisfaire à ces conditions optimales lorsque les intéressés sont encore détenus, d'autant plus qu'ils sont encore interrogés et plus difficile encore s'ils continuent à être encore interrogés et sont donc soumis à un stress permanent! Les actes qui occasionnent délibérément un stress post-traumatique peuvent donc, d'après le Mémoire de Bybee, être qualifiés de torture, mais cette qualification exigerait d'attendre une évaluation appropriée, qui aurait lieu plusieurs mois

21 *Ibid.*, p. 176. Le Mémoire mentionne spécifiquement que « l'expression 'douleurs intenses' est utilisée dans les lois définissant un état critique aux fins de l'octroi de prestations maladie ».

22 *Ibid.*, p. 195ff.

23 La discussion visant à déterminer si la torture produit un stress post-traumatique est complexe et dépasse la portée du présent document. Dans sa définition première, le stress post-traumatique devait s'appliquer à des situations extrêmes, en fait à des situations « proches de la mort », causant un traumatisme psychologique grave aux victimes. Cela serait par exemple le cas d'un survivant d'un accident d'avion, ou d'une personne ayant échappé de justesse à un incendie. Ce qui différencie ces situations « proches de la mort » de la torture c'est que la torture est « créée par l'homme » et intentionnelle. Les effets assimilables au stress post-traumatique après la torture sont par conséquent différents. Aujourd'hui, dans les débats entre spécialistes, cette distinction s'est beaucoup estompée.

ou années après, afin de déterminer ce qui était arrivé aux prisonniers qui n'étaient pas encore libérés au moment de la commission de tels actes. Cela constitue non seulement un obstacle inutile à la classification de certains effets psychologiques comme assimilables à la torture, mais compromet l'objectif même de toute évaluation psychologique à des fins de réhabilitation.

Dans la description ci-après des « méthodes » (méthodes psychologiques de torture) et des « effets » (effets psychologiques de ces méthodes), la question de la « torture psychologique » sera tout d'abord examinée sous l'angle des « méthodes ».

## Méthodes psychologiques utilisées au cours des interrogatoires

Les méthodes psychologiques utilisées au cours des interrogatoires sont celles qui altèrent les sens ou la personnalité, sans causer de douleur physique ni laisser de séquelles physiques visibles. Ces méthodes non physiques sont nombreuses et leur utilisation est très répandue. Elles comprennent :

- la privation de sommeil ;
- l'isolement cellulaire ;
- la peur et l'humiliation ;
- les humiliations sexuelles et culturelles graves<sup>24</sup> ;
- le recours à des menaces et des phobies pour induire la peur de la mort ou de blessures ;
- le recours à des « techniques » telles que la nudité forcée, l'exposition à des températures glaciales, la privation de lumière, etc.

Le Département d'État américain, dans ses *Country Reports on Human Rights Practices 2004*<sup>25</sup>, cite un rapport dans lequel l'US Committee for Human Rights énumère diverses méthodes psychologiques qu'il qualifie de torture :

« ... les méthodes de torture comportaient (...) des périodes d'exposition prolongées, des humiliations telles que la nudité forcée, l'isolement dans de petites 'cellules disciplinaires', dans lesquelles les prisonniers ne pouvaient ni rester debout ni s'allonger, où ils pouvaient être détenus pendant plusieurs semaines, contraints de s'accroupir ou de rester assis pendant de longues périodes<sup>26</sup>... »

24 Dans le rapport PHR, *op. cit.* (note 16), qui traite de la détention aux États-Unis, les effets de ces humiliations sexuelles et culturelles sont examinés en relation avec les détenus de confession musulmane.

25 *Report for North Korea, Country Reports on Human Rights Practices 2004*, publié par le Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 28 février 2005, disponible sur le site : <http://www.state.gov/drl/rls/hrrpt/2004/41646.htm> (consulté pour la dernière fois le 15 octobre 2007).

26 Les deux premières méthodes citées ici, la nudité forcée et l'isolement dans une petite cellule, sont des méthodes non physiques typiques. Les deux autres, les positions pénibles et l'immobilisation, sont à la limite entre le physique et le psychologique. Leurs effets psychologiques sont certainement plus profonds que leurs effets physiques.

Même si de nombreux exemples mentionnés ici concernent la détention par les États-Unis dans le cadre de la « guerre globale contre le terrorisme », il existe beaucoup d'autres contextes dans lesquels des « techniques psychologiques agressives » qui s'apparentent à la torture sont utilisées ou l'ont été. Les techniques brutales employées par la police secrète est-allemande ou « Stasi », par exemple, ont été bien documentées depuis la chute de la République démocratique allemande. Il a été prouvé que l'emploi de diverses formes d'humiliation, de traitement dégradant, de menaces, de faim et de froid, d'isolement et d'autres méthodes psychologiques au cours des interrogatoires occasionne « des anxiétés persistantes et paranoïdes », qui remontent à la surface dans des situations spécifiques; des cauchemars de persécution, des troubles de l'humeur, des tendances suicidaires, et la perte de la confiance en soi<sup>27</sup>.»

Comme indiqué ci-dessus, il y a lieu de tenir compte non seulement de ce qui est infligé à une personne, mais de la situation générale, des circonstances ainsi que des prédispositions et de la vulnérabilité de chacun. Les contextes ethniques et religieux doivent certainement être pris en considération. Tous ces facteurs seront nécessairement subjectifs et propres à chaque cas. Il n'est guère possible de limiter la discussion sur la torture aux seuls « actes infligeant douleur et souffrance » dans un sens abstrait.

Outre les méthodes psychologiques qui causent l'altération des sens et de la personnalité, d'autres méthodes sont utilisées au cours des interrogatoires qui, par elles-mêmes ne visent pas à être une forme de torture psychologique. Elles pourraient être qualifiées de méthodes « mineures » ou « inoffensives »; elles peuvent, toutefois, devenir coercitives si elles sont utilisées pendant de longues périodes. Ces méthodes secondaires risquent également de produire une situation de contrainte qui peut en fait s'apparenter à une forme de traitement cruel, inhumain et dégradant, voire à la torture. Elles sont examinées plus loin dans le présent article.

## Effets psychologiques de la torture

Il est avéré que la torture, en général, c'est-à-dire le recours à des méthodes psychologiques et/ou physiques de torture, a des « effets destructeurs sur la santé des détenus<sup>28</sup> ». L'emploi de ces méthodes amène les détenus à se sentir responsables de ce qui leur arrive à de nombreux égards, induit des sentiments de peur, de honte, de culpabilité et de profonde tristesse, ainsi que d'intense humiliation<sup>29</sup>. Sur un plan plus clinique, les victimes de torture psychologique

27 Voir « Über das Stasi-Verfolgten-Syndrom » (Syndrome de la persécution par la Stasi), Uwe Peters, *Fortschr Neurol Psychiatr*, Vol. 59, N° 7, juillet 1991, pp. 251-65. Voir aussi Christian Pross, *Social Isolation of Survivors of Persecution in a Post-totalitarian Society*, Behandlungszentrum für Folteropfer, BZFO/Arch, Berlin, 1995/346.

28 Rapport PHR, *op. cit.*, (note 16), « Health consequences of psychological torture », pp. 48-51.

29 Les mêmes symptômes et effets ont été observés par le personnel du CICR lors de ses visites aux prisonniers dans de nombreux pays. Le CICR rassemble des données sur la torture pour pouvoir faire des démarches officielles auprès des États membres et tenter ainsi de faire cesser ces pratiques.

présentent des symptômes associés à des troubles anxieux. Les symptômes décrits causent sans nul doute une altération des facultés et de la personnalité, ainsi que l'a indiqué l'organisation « PHR ». Les nombreux effets négatifs de la torture psychologique sur la santé ont également fait l'objet d'un grand nombre d'autres études<sup>30</sup>.

Il a donc été prouvé que les méthodes psychologiques pouvaient être extrêmement coercitives, constituer une pratique de torture et être illégales. Le premier Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, le Professeur Peter Kooijmans, a fait une déclaration en ce sens dans laquelle il a fusionné les méthodes et les effets de la torture :

« Cette distinction [entre torture physique et psychologique] semble concerner davantage les moyens utilisés pour pratiquer la torture que sa nature. Quels que soient les moyens utilisés, l'effet de la torture est presque invariablement physique et psychologique... L'effet commun dans les deux cas est la désintégration de la personnalité<sup>31</sup>. »

## Protocole d'Istanbul

Les effets à la fois physiques et psychologiques de la torture sont largement examinés, analysés et pleinement étayés dans le *Manuel pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, une publication de référence connue sous le nom de Protocole d'Istanbul<sup>32</sup>.

Compilé pendant plusieurs années par un grand nombre d'experts de nombreux pays, le Protocole d'Istanbul passe en revue pratiquement tous les aspects de la torture et de ses conséquences et établit une procédure à l'intention des gouvernements ou des organes indépendants qui permet de mener une enquête standardisée sur la pratique de la torture. Il a aussi fait œuvre de pionnier en couvrant des questions qui n'avaient jamais été pleinement reconnues auparavant.

Le Protocole d'Istanbul déclare catégoriquement que la torture, pour être qualifiée de telle, n'a pas besoin de laisser de cicatrices ou de marques visibles. En résumé, il affirme que la torture, même quand elle ne laisse aucune preuve physique tangible, n'en demeure pas moins de la torture et peut donc

30 Voir Pétur Hauksson, *Psychological Evidence of Torture*, CPT, Conseil de l'Europe, 2003, p. 91; voir également Metin Başoğlu, *Torture and its Consequences*, Cambridge University Press, 1992, et *Psychological Evidence of Torture: A Practical Guide to the Istanbul Protocol for Psychologists*, Human Rights Foundation of Turkey (HRFT), 2004.

31 Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Documents officiels de l'Assemblée générale des Nations Unies, cinquante-neuvième session, point 107 a) de l'ordre du jour 2004 (Document des Nations Unies A/59/324), par. 45.

32 Protocole d'Istanbul: « Manuel pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants », *Série sur la formation professionnelle* N° 8/ Rev.1, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Genève, 2004, disponible sur le site: <http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/8rev1.pdf> (consulté pour la dernière fois le 15 octobre 2007).

encore entraîner des conséquences graves. Autrement dit, en matière de torture, ce n'est pas seulement ce que l'on voit qui importe (contrairement à la notion du « WYSIWYG »)<sup>33</sup>. La « taille des cicatrices » est sans relation avec l'étendue du traumatisme : l'absence de marques tangibles ne signifie pas que la personne n'a pas été torturée. Pendant des décennies, bon nombre de tribunaux ont eu tendance à écarter les allégations de torture au motif que les plaignants n'avaient « rien à montrer » sur leurs corps qui « auraient été torturés ». Le Protocole d'Istanbul établit officiellement<sup>34</sup> que l'absence de preuve n'est pas la preuve de l'absence de torture<sup>35</sup>, affirmant de ce fait que *la torture est la torture*, même si elle ne laisse aucune trace physique. Par extension, les méthodes psychologiques de torture, qui ne sont pas censées laisser de « marque physique », constituent également une forme de torture. On le sait bien depuis des années dans les centres de réhabilitation des survivants de la torture, où il a été constaté que la torture produisait des traumatismes graves et des problèmes de santé sans laisser de trace physique<sup>36</sup>. Le regretté Professeur Sten Jacobssen, un expert suédois de la torture, a toujours affirmé que « les pires cicatrices ne sont pas toujours physiques<sup>37</sup> ».

Le Protocole d'Istanbul dit aussi que le témoignage de la victime sur son expérience de torture peut être lacunaire ou « confus ». Il peut être imprécis quant au temps, au lieu ou aux détails – (ou quant à tous ces aspects), – ce qui est bien normal. « Oublier » inconsciemment ou même délibérément l'acte de torture subi fait souvent partie des mécanismes de survie d'une personne. Ce phénomène aussi est connu depuis plusieurs décennies de ceux qui aident les victimes de torture et vaut à la fois pour les formes physiques et psychologiques de la torture<sup>38</sup>.

Le Protocole d'Istanbul considère à juste titre la torture comme un processus global qui peut comporter des méthodes à la fois physiques et

33 Abréviation empruntée au langage des ingénieurs informaticiens : WYSIWYG = « what you see is what you get », (vous avez ce que vous voyez). Au contraire, l'absence de cicatrices ou de traces sur le corps d'une victime n'entame en rien sa crédibilité, qui doit être établie séparément. Voir Michael Peel et Vincent Iacopino (eds.), *The Medical Documentation of Torture*, Greenwich Medical Media, London, 2002, ch. 5.

34 Protocole d'Istanbul, *op. cit.* (note 32), ch. V, par 160 : « ...Lorsqu'il existe des preuves physiques de la torture, celles-ci apportent une confirmation importante desdites déclarations. Toutefois, l'absence de telles preuves ne devrait pas être invoquée pour nier la torture, car de nombreuses formes de sévices ne laissent pas de traces et encore moins de cicatrices permanentes. »

35 Paraphrasant Carl Sagan dans un contexte différent ; voir « *The Demon-Haunted World: Science as a Candle in the Dark* », New York, 1996.

36 Pétur Hauksson, *op. cit.* (note 30), p. 91.

37 Témoignage du Professeur Sten Jakobsson, Université de Stockholm, Kaorlinska Institutet, Stockholm, recueilli par l'auteur lors du IV<sup>e</sup> Symposium international sur la torture et la profession médicale, Budapest, octobre 1991.

38 La torture physique a des effets psychologiques et physiques ; de même, la torture psychologique a des effets à la fois psychologiques et physiques. Voir Anne Goldfeld, Richard Mollica *et al.*, « The physical and psychological sequelae of torture », *Journal of the American Medical Association*, 1988, pp. 2725-2729 ; voir également Metin Başoğlu, Murat Paker *et al.*, « Psychological effects of torture: A comparison of tortured with non tortured political activists in Turkey », *American Journal of Psychiatry*, janvier 1994, N° 151, pp. 76-81.

psychologiques, produisant à la fois des effets physiques et psychologiques. Cette réalité a été tout d'abord établie et décrite par des chercheurs en médecine de Toronto (Federico Allodi *et al.*) et de Copenhague (Inge Genefke *et al.*), dans les premiers centres de réhabilitation qui ont commencé à s'occuper systématiquement et scientifiquement de rescapés de la torture il y a une trentaine d'années.

Cette approche globale présente, toutefois, un « inconvénient » du fait qu'en considérant les effets de la torture, le Protocole d'Istanbul a adopté une approche basée sur les preuves et a décrit en outre les effets de la torture en général. Il ne sépare pas les effets causés par « des méthodes purement physiques » de celles causées par des méthodes qui sont « purement non physiques ». Cela pourrait sembler être sans importance, puisque dans la plupart des situations de torture, les deux types de méthodes sont combinés lors des interrogatoires. N'est-il pas artificiel de vouloir séparer les effets physiques des effets psychologiques, après avoir clairement affirmé que la torture est un phénomène global et que les deux méthodes produisent les deux types d'effets ? Comment le fait de les séparer peut-il contribuer à clarifier l'entité de « torture psychologique » ?

Examiner séparément les effets des « méthodes psychologiques » permet de déterminer si ces méthodes à elles seules, c'est-à-dire sans agression physique, produisent « une douleur et une souffrance » qui atteignent le seuil du traitement cruel, inhumain ou dégradant ou de la torture.

Ces vingt dernières années, le recours à la torture a suivi deux voies différentes. Dans certains États, la torture continue aujourd'hui encore à être physique et très brutale. Les marques tangibles laissées sur les corps des personnes torturées ne troublent guère ces États oppresseurs, dans lesquels l'impunité est répandue et les tortionnaires n'ont aucune raison de craindre d'être persécutés, et encore moins d'être condamnés, pour avoir suivi ce qui est *de fait* (bien que cela ne soit d'ordinaire pas écrit...) une politique d'État. Mais cette situation n'est pas le sujet de la présente analyse.

D'autres États, tout en choisissant une interprétation restrictive de la torture impliquant uniquement des actes physiques, ont considérablement changé leurs pratiques en raison de la responsabilisation croissante ou peut-être de la pression morale ou autre, et recourent donc de plus en plus à des méthodes psychologiques coercitives lors de leurs interrogatoires.

Les États qui recourent à la torture tentent d'en donner une définition limitée, qui ne tient compte que des aspects de « douleur et de souffrance aiguës » de nature physique. Comme la personne n'est pas agressée, le critère de l'« intensité de la douleur et de la souffrance » (au sens « physique » seulement) n'est pas satisfait, et il n'y a donc pas eu torture selon ce raisonnement. Ce type d'argumentation est un moyen efficace de manipuler l'opinion publique dans son ensemble, qui considère dans une large mesure la torture comme étant principalement un « phénomène physique », et accepte de ce fait le raisonnement (erroné) selon lequel la torture n'existe pas sans agression physique.

Les effets psychologiques de la torture (c'est-à-dire de toutes les méthodes, à la fois physiques et psychologiques, décrites en détail dans le Protocole d'Istanbul et dans de nombreuses autres publications médicales) sont bien connus<sup>39</sup>. On peut citer les plus courants :

- le fait de revivre le traumatisme (flash-back, cauchemars, réactions de stress, méfiance – même envers des membres de sa famille – à la limite de la paranoïa...);
- un comportement d'évitement de tout ce qui est susceptible de rappeler l'expérience de torture (appelé également torpeur émotionnelle);
- l'hyperexcitation (irritabilité, troubles du sommeil, hypervigilance, anxiété généralisée, difficultés de concentration...);
- symptômes de dépression, et « dépersonnalisation » (comportement atypique avéré, sentiment d'être détaché de son corps)<sup>40</sup>.

En conséquence, il est donc quasiment impossible de déterminer à partir du seul Protocole d'Istanbul quels types de méthodes non physiques de mauvais traitement<sup>41</sup> produisent quels symptômes et quels effets, et donc par extension de déterminer quelles méthodes non physiques pourraient (selon le critère de « douleur et souffrance aiguës ») être considérées comme une forme de torture – dans ce cas de « torture (purement) psychologique ».

## Torture psychologique : exemples spécifiques

Les définitions et les références étant posées, il est maintenant possible d'examiner plusieurs méthodes de torture psychologique et leurs effets, en fait combinant les méthodes et effets mentionnés ci-dessus. On commencera par une méthode indéniablement très « physique » qui est un exemple typique d'une méthode ayant des effets à la fois physiques et psychologiques (les effets psychologiques durant beaucoup plus longtemps que les effets physiques).

39 Comparer avec Federico Allodi, Glenn Randall *et al.*, « Physical and psychiatric effects of torture », in Eric Stover and Elena Nightingale (eds.), *The Breaking of Bodies and Minds: Torture, Psychiatric Abuse, and the Health Professions*, Freeman and Company, New York, 1985, pp. 58-79.

40 Protocole d'Istanbul, *op. cit.* (note 32), Başoğlu *et al.*, *op. cit.* (note 38), pp. 72-82; voir aussi Hauksson, *op. cit.* (note 30). D'autres effets psychologiques de la torture peuvent également être beaucoup plus ciblés et directement liés à ce qui a été fait. Pour ne citer qu'un exemple tiré d'une situation qui s'est présentée dans un pays asiatique, des détenus auraient été torturés avec une extrême brutalité par des méthodes très physiques : écrasement des membres et application de décharges électriques sur tout le corps. Il a été constaté que la conséquence la plus traumatisante de cette torture était en fait psychologique : la peur, pour les jeunes hommes concernés, au début de leur virilité, d'être rendus impuissants suite aux agressions répétées – coups et décharges électriques – sur les parties génitales. Cette peur leur a été inspirée à dessein par les tortionnaires, qui connaissaient sa signification culturelle, et a été décrite par les victimes comme « la pire » souffrance qu'ils aient endurée. Même le fait que les médecins les rassurent sur leur « intégrité génitale » ne dissipait pas cette peur. – Expérience du CICR sur le terrain en Asie, 1996 – 2006.

41 Le terme « mauvais traitement » est utilisé ici pour ne pas entrer dans le débat sur la question de savoir si l'on parle de torture, de traitement cruel, inhumain ou dégradant, ou d'une pratique moins grave.

## Le supplice du sous-marin ou *submarino*

L'exemple physique qui illustre le mieux les « méthodes physiques ayant des conséquences psychologiques » est une méthode connue sous le nom de « *submarino*<sup>42</sup> », terme créé à l'origine pour désigner une pratique très répandue en Amérique latine dans les années 70 et 80. Cette méthode utilisée au cours des interrogatoires est bien connue du personnel de tous les centres de réhabilitation des victimes de la torture, ainsi que du CICR. Elle consiste à immerger de force la tête de la victime dans de l'eau, souvent souillée d'urine, de fèces, de vomi et d'autres impuretés susceptibles d'y avoir été ajoutées pour accroître le tourment<sup>43</sup>. Elle peut entraîner une expérience de « quasi-noyade » au cours de laquelle la victime suffoque, car elle doit retenir sa respiration sous l'eau ou inhaler de l'eau, et qui a été décrite comme l'une des expériences les plus traumatisantes qu'un être humain puisse endurer<sup>44</sup>. Cette méthode est bien connue ; elle a été décrite dans de nombreux textes<sup>45</sup> et souvent présentée dans des films<sup>46</sup>. Les conséquences physiques du *submarino* sont d'ordinaire de brève durée ; elles consistent principalement en une toux incontrôlable causée par « l'eau » inhalée<sup>47</sup>, mais cette méthode peut aussi causer des lésions cérébrales importantes dues au manque d'oxygène, ainsi qu'une mort par asphyxie. À la souffrance aiguë produite au cours de la pratique du *submarino* succède la peur souvent insupportable de devoir revivre cette expérience. Cette pratique peut laisser des souvenirs horribles, qui persistent sous la forme de « cauchemars de noyade » récurrents. Cette méthode est condamnée comme pratique de torture depuis plusieurs décennies, et en tant que telle est interdite par le droit international et le droit interne des États-Unis<sup>48</sup>. La méthode ne laisse aucune marque extérieure tangible et elle est souvent pratiquée sous le contrôle du personnel médical, qui veille à ce que la victime ne se noie pas réellement. Une variante du *submarino* appelée « *chiffon*<sup>49</sup> » induit la même expérience de quasi-noyade au moyen d'un tissu ou

42 Dans toutes les publications spécialisées sur la question de la torture, « *submarino* » est le terme consacré, tout comme « *telefono* » est devenu le terme « officiel » pour désigner l'action d'asséner de violents coups sur les oreilles au cours de la torture.

43 Dans certains pays, de la poudre de piment rouge est ajoutée à l'eau pour accroître le tourment.

44 Le rapport de la *Commission nationale sur l'emprisonnement politique et la torture*, Chili, juin 2005 (aussi appelé rapport Valech), donne un aperçu du *submarino* au chapitre 5. Il est disponible sur le site : [http://www.gobiernodechile.cl/comision\\_valech/index.asp](http://www.gobiernodechile.cl/comision_valech/index.asp) (consulté pour la dernière fois le 15 octobre 2007).

45 Voir Boston Centre for Refugee Health and Human Rights, disponible sur le site :

<http://www.bcrhr.org/pro/course/physical/signs.html> (consulté pour la dernière fois le 15 octobre 2007).

46 Le *submarino* était l'une des méthodes favorites de la Gestapo. Il a été représenté de manière éloquent dans le film de 1974 *Lacombe Lucien* par Louis Malle, 2003, et récemment dans le film biographique de Pierre Aknine sur Jean Moulin, *Une affaire française*, TF1, 2003. On a pu aussi voir un exemple récent très convaincant de l'emploi de cette méthode dans le film de 2006 *Black Book* de Paul Verhoeven, qui dépeint clairement l'angoisse et le désespoir causés par l'expérience de « quasi-noyade » du *submarino*.

47 Une infection pulmonaire est possible, mais rare.

48 Voir la déclaration de Kenneth Roth, Directeur exécutif de Human Rights Watch, 12 novembre 2005, disponible sur le site : <http://hrw.org/english/docs/2005/11/21/usdom12069.htm> (consulté pour la dernière fois le 15 octobre 2007).

49 Le terme désigne à l'origine une méthode utilisée par les Français en Afrique du Nord.

matériau similaire qu'on applique sur le visage en recouvrant à la fois les narines et la bouche, et qu'on imbibe d'eau lentement et régulièrement. Cette variante a été utilisée dans de nombreux pays et sur tous les continents.

Il est clair que le *submarino*, et ses variantes, sont un exemple de méthode physique qui produit une souffrance physique et mentale immédiate puis une grande détresse psychologique. On sait que le seul fait de mentionner la répétition du *submarino* occasionne une grande angoisse et conduit les détenus à accepter de faire tous les aveux qu'on attend d'eux<sup>50</sup>.

Le « waterboarding » (technique de torture par l'eau) est le nom donné à une technique assez similaire – en fait identique – au *submarino* ou *chiffon*. Elle a été décrite comme une « technique d'interrogation renforcée » qui consiste en une « simulation de noyade ». Le prisonnier est ligoté de façon à ce que la tête soit plus basse que les pieds. On recouvre alors sa bouche et son nez d'un tissu et de l'eau est versée dessus<sup>51</sup>. Le Conseil de l'Europe<sup>52</sup> a procédé à un examen précis de cette méthode et en a condamné l'emploi, en déclarant ce qui suit :

« ...immerger des personnes sous l'eau pour leur faire croire qu'elles vont se noyer n'est pas une technique d'interrogatoire professionnelle mais un acte de torture<sup>53</sup>. »

On a décrit en détail l'« expérience de quasi-noyade » afin de donner une idée précise de l'angoisse psychologique et de la peur qu'elle produit alors qu'elle est une méthode de torture indéniablement physique.

Nous examinerons maintenant les méthodes psychologiques utilisées au cours d'interrogatoires, ainsi que leurs effets sur les victimes.

## Phobies utilisées au cours des interrogatoires

L'utilisation de phobies est un bon exemple de méthode psychologique souvent utilisée au cours des interrogatoires. Les phobies peuvent être culturelles, touchant la population tout entière<sup>54</sup>, ou individuelles. Le raffinement individuel de leur emploi a peut-être été fort bien décrit par Orwell dans son roman classique *1984*, où le principal protagoniste, Winston, est torturé dans la « salle 101 »<sup>55</sup>. « Individuelle » ou « collective », l'utilisation de phobies amplifie au maximum la

50 Des témoignages précis ont été recueillis par l'auteur au cours de ses visites à des détenus politiques en Amérique du Sud dans les années 80 et 90.

51 Voir une description complète de la technique du « waterboarding » dans *Leave No Marks: Enhanced Interrogation Techniques and the Risk of Criminality*, PHR et Human Rights First, août 2007, p. 17, disponible sur le site :

<http://physiciansforhumanrights.org/library/report-2007-08-02.html> (visité le 15 octobre 2007).

52 Par l'intermédiaire de son Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), le mécanisme opérationnel du Conseil de l'Europe consacré au suivi de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

53 *15<sup>e</sup> Rapport général d'activités du CPT*, CPT, Strasbourg, 22 septembre 2005 (CPT/Inf (2005) 17).

54 Comme la quasi-phobie des chiens dans de nombreuses populations arabes. Voir Rafael Patai, *The Arab Mind*, Hatherleigh Press, New York, publié pour la première fois en 1976, réédité en 2002.

55 George Orwell, *1984*, Secker & Warburg, Londres, 1949.

souffrance psychologique, car les éléments propres à susciter la peur ou l'effroi sont choisis en fonction de la personne interrogée. L'emploi de chiens pour susciter la peur chez les détenus de la prison d'Abu Ghraib était adapté à la terreur bien connue que les Musulmans ont des chiens; il exploitait aussi le fait que les chiens sont considérés comme des animaux impurs<sup>56</sup>. Dans d'autres cultures, la peur et le dégoût inspirés par les porcs, par exemple, ont été utilisés pour tourmenter les victimes.

### Briser les tabous sexuels

Les tabous sexuels ont toujours été utilisés, sciemment ou non, par les interrogateurs. Les méthodes utilisées qui brisent ces tabous peuvent être aussi bien psychologiques que physiques et peuvent, en fonction d'une variété de facteurs, être assimilables à un traitement cruel, inhumain ou dégradant ou à des actes de torture. Dans la plupart des cas, elles comportent des sévices brutaux infligés aux femmes par les hommes, allant de remarques et d'allusions obscènes, à l'obligation de se déshabiller et de rester nues devant des hommes, à des attouchements et tripotements grossiers, et enfin à un traitement sexuel brutal et (mais pas toujours) au viol<sup>57</sup>. Le viol, au sens d'agression sexuelle avec pénétration, est désormais reconnu comme étant une forme de torture<sup>58</sup>. Il convient néanmoins de reconnaître que les formes de sévices sexuels autres que le viol mentionnées ci-dessus, peuvent elles aussi avoir des effets dévastateurs, précisément à cause du traumatisme psychologique qu'elles engendrent.

Les tabous sexuels ont été récemment mis en évidence dans le contexte des pays islamiques à cause des incidents d'Abu Ghraib et d'autres incidents connexes<sup>59</sup>. Ces tabous existent dans toutes les cultures, mais sont tout simplement plus ou moins marqués. Toute connotation sexuelle donnée à la coercition en détention peut être extrêmement effrayante et avoir des effets dévastateurs sur l'esprit, et les tortionnaires le savent<sup>60</sup>.

Une différence existe, sans aucun doute, entre les hommes et les femmes en ce qui concerne l'emploi de méthodes sexuelles, ce qu'il convient d'expliquer.

56 Les phobies sexuelles et religieuses dans le monde musulman sont très bien décrites dans Patai, *op. cit.* (note 54).

57 Souvent, les sévices sexuels infligés par des hommes à d'autres hommes consistent simplement à viser les organes génitaux lorsqu'on frappe la victime ou qu'on la soumet à des décharges électriques. La sodomie se pratique, mais proportionnellement moins souvent que le viol des détenues.

58 Voir Christine Strumpine-Darrie, *Rape: A Survey of Current International Jurisprudence*, disponible sur le site: <http://www.wcl.american.edu/hrbrief/v7i3/rape.htm> (consulté pour la dernière fois le 15 octobre 2007).

59 Les tabous religieux ont également été examinés dans le contexte musulman. Ils sont utilisés pour humilier les victimes, les faire enrager ou leur infliger d'autres tourments au cours des interrogatoires. Les interrogateurs profanent tout ce que les personnes détenues placées sous leur autorité considèrent comme sacré; ils font de cette pratique un élément constitutif du système d'interrogation.

60 À comparer avec la banalisation d'« Abu Ghraib » dont certains se vantent. Voir Mortimer Zuckerman, « A bit of perspective, please! », *US News and World Report*, 16 mai 2004, disponible sur le site: <http://www.usnews.com/usnews/opinion/articles/040524/24edit.htm> (consulté pour la dernière fois le 15 octobre 2007).

Il est possible que les femmes détenues soient davantage traumatisées que les hommes par tout harcèlement de nature sexuelle de la part de leurs ravisseurs ou de leurs interrogateurs. Les détenues ayant souvent conscience de la possibilité de sévices sexuels en détention et au cours de l'interrogatoire et risquent de se demander à la moindre insinuation (lors de l'arrestation, par exemple) « jusqu'où » peut aller ce harcèlement. Elles peuvent être de plus en plus épouvantées au point d'être traumatisées, redoutant « le pire », même si dans la pratique, « rien » ne leur a été fait. C'est pourquoi l'effet traumatisant de tout sévice sexuel, y compris de la « simple insinuation sexuelle », ne devrait jamais être sous-estimé, même s'il ne s'agit pas de viol en l'occurrence.

Tout sévice sexuel est traumatisant, mais pour des raisons culturelles et pour toutes les autres questions liées à la grossesse et à la fécondité, il tend à être plus traumatisant pour les femmes que pour les hommes<sup>61</sup>. Cela ne veut aucunement dire que les sévices sexuels soient « moins dommageables » pour les hommes. Dans de nombreuses sociétés, toutefois, la seule allusion au fait qu'une femme pourrait avoir subi des violences sexuelles en détention lui font courir le risque qu'elle soit frappée d'ostracisme par sa famille et exclue de sa société, et même dans certains cas d'être victime d'un « crime d'honneur ».

Dans les sociétés où toute la question de la sexualité est infiniment plus complexe en raison des tabous sexuels, le traumatisme sera, à l'évidence, amplifié en conséquence. Les différences entre les sociétés marquées par la « culpabilité » et celles marquées par la « honte » ont été décrites ailleurs et dépassent la portée du présent article<sup>62</sup>. Dans de nombreux centres de réhabilitation pour les survivants de la torture, il a été établi que les femmes des sociétés asiatiques, par exemple, qui ont été victimes même de mauvais traitements sexuels extrêmes, quelquefois de viols multiples, sont le plus souvent très réticentes à solliciter de l'aide. La honte de ce qui s'est produit est si grande pour elles qu'elles ne veulent pas que quelqu'un soit au courant. Elles redoutent qu'en se rendant au centre de réhabilitation, « quelqu'un risque de penser qu'elles ont subi des sévices sexuels »<sup>63</sup>.

Il est clair que les hommes aussi sont victimes de sévices sexuels, comme le prouvent les récentes photos largement médiatisées de la prison d'Abu Ghraib qui illustrent l'« exploitation » des tabous sexuels par les interrogateurs, apparemment dans le but de rendre les détenus plus « coopératifs » pendant l'interrogatoire. Là encore, la dimension culturelle aggrave l'effet

61 Affirmation fondée sur vingt-cinq ans d'expérience de visites, dans le cadre du CICR, à des prisonniers, hommes et femmes, dans des situations de contrainte et de stress.

62 Voir Grethe Skylv, « The nature of human experience: Some interfaces between anthropology and psychiatry », Conférence à la Royal Society of Medicine, Londres, 1992 (copie conservée par l'auteur). Voir aussi Başoğlu et al., *op. cit.* (note 38), p. 92.

63 Dans un pays d'Asie, un groupe de femmes détenues, qui avaient été violées lors de leur arrestation par des militaires, n'ont rien dit pendant des mois, pas même à des déléguées du CICR qui les avaient interrogées lors de leur détention. Ce n'est que lorsqu'un médecin (en l'occurrence un homme) est venu leur rendre visite, sous couvert du secret médical, qu'elles en ont parlé timidement – qu'elles souhaitaient poser au médecin des questions sur leur future fécondité. (Expérience personnelle de l'auteur).

psychologique de ce qui s'est passé<sup>64</sup>, puisque dans la société musulmane les tabous sexuels sont inculqués dès la petite enfance<sup>65</sup>.

### Isolement cellulaire

Une méthode utilisée dans de nombreux pays à travers le monde au cours des interrogatoires de prisonniers est l'isolement cellulaire<sup>66</sup>, c'est-à-dire la mise en isolement dans une cellule plusieurs jours de suite, avec une stimulation environnementale minimale et pratiquement aucune possibilité d'interaction sociale. Cet isolement pendant des périodes prolongées dans une cellule serait le tourment le plus difficile à tolérer, au dire de prisonniers particulièrement endurcis et habitués à des conditions rigoureuses et à des actes de violences. Les effets de l'isolement cellulaire sont largement documentés. D'après Grassian, dans les cas graves :

« ... les troubles mentaux des prisonniers ainsi détenus ... [sont] ... un état de confusion et d'agitation, présentant les caractéristiques d'un « délire floride », [avec] des aspects paranoïdes et hallucinatoires aigus ainsi qu'une intense agitation et une violence aveugle, impulsive, souvent dirigée contre soi-même<sup>67</sup>. »

Selon Craig Haney, s'exprimant au sujet de l'isolement cellulaire :

« Il existe peu de formes d'emprisonnement voire aucune qui produisent un traumatisme psychologique aussi grave avec autant de symptômes manifestes de psycho-pathologie ... [les prisonniers sont détenus] dans un quasi isolement, et [livrés] à une oisiveté quasi totale ... aucune activité en groupe ou sociale n'est permise ... les répercussions psychologiques dommageables de l'isolement cellulaire ... sont extrêmement bien documentées ... [Elles comprennent] troubles du sommeil, anxiété, panique, rage, perte de la maîtrise de soi, paranoïa, hallucinations, automutilations ... dysfonctionnement cognitif, ... dépression [et] effondrement émotionnel<sup>68</sup>. »

Plus récemment, le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) a affirmé que le régime d'isolement « est une mesure pouvant avoir des conséquences très néfastes pour la personne concernée. (...) [Elle] peut, dans

64 Voir les « pyramides d'hommes nus », « la masturbation simulée forcée » et d'autres mauvais traitements à orientation sexuelle largement médiatisés par les photos d'Abu Ghraib. Voir aussi le rapport PHR, *op. cit.* (note 16), pp. 55-59.

65 L'auteur a été personnellement confronté au traumatisme psychologique de détenus musulmans dont les tabous sexuels et les peurs ont été exploités pendant les interrogatoires (visites du CICR en 2002 – 2004).

66 L'isolement cellulaire est aussi utilisé comme châtiment, mais cette question n'entre pas dans le cadre de la présente analyse.

67 Stuart Grassian, « Psychiatric effects of solitary confinement », *Journal of Law and Policy*, Vol. 22, 2006, pp. 327-380.

68 Craig Haney, « Mental health issues in long-term solitary and «supermax» confinement », *Crime and Delinquency*, Vol. 49, N° 1, Jan. 2003, pp. 124-156. Le Professeur Haney est un éminent spécialiste des effets de l'isolement cellulaire.

certaines circonstances, constituer un traitement inhumain et dégradant. En tout cas, toutes les formes de mise à l'isolement devraient être de la durée la plus brève possible<sup>69</sup>». En Uruguay, dans les années 70 et 80, les leaders du mouvement MLN-Tupamaro ont été emprisonnés dans de rudes conditions d'isolement cellulaire pendant plusieurs années sans être autorisés à communiquer avec qui que ce soit. Les repas leur étaient servis au travers d'une trappe par des gardiens qui avaient l'interdiction formelle de leur adresser la parole. Plusieurs de ces prisonniers ont avoué que l'isolement cellulaire était pour eux la pire forme de torture. « La torture par décharges électriques », dit l'un d'eux, « est un jeu d'enfants par rapport à la solitude prolongée<sup>70</sup>».

Les Tupamaros étaient détenus dans des cellules sales, puantes, infestées de cafards. Mais le placement en isolement cellulaire dans une cellule propre d'une prison moderne de haute sécurité peut être bien pire<sup>71</sup>. La souffrance résulte non seulement de la solitude mais aussi de la privation sensorielle (pas de bruit, pas de voix, un silence absolu) et d'une hyper-stimulation des sens (par exemple, les pas dans le corridor sont considérablement amplifiés)<sup>72</sup>. Les cellules modernes de ce type sont en effet beaucoup plus « isolées » que des cellules vétustes et peuvent donc être plus traumatisantes.

Il convient de noter que l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus<sup>73</sup> et les Règles pénitentiaires européennes<sup>74</sup>, même s'ils n'interdisent pas complètement le recours à l'isolement cellulaire, prescrivent un contrôle médical quotidien pour toutes les personnes mises à l'isolement cellulaire. Une telle mesure ne serait guère nécessaire si l'isolement cellulaire n'était pas considéré comme potentiellement dommageable.

Il y a lieu de considérer l'isolement cellulaire en fonction de sa durée et des circonstances environnantes. Le Comité européen pour la prévention de la torture a établi que tout recours à l'isolement cellulaire devrait être aussi

69 « Les normes du CPT : chapitres des rapports généraux du CPT consacrés à des questions de fond », CPT/Inf/F (2002), Rev. 2006, disponible sur le site : <http://www.cpt.coe.int/fr/docsnormes.htm> (consulté pour la dernière fois le 15 octobre 2007).

70 Ces expériences personnelles ont été publiées dans Mauricio Rosencoff et Eleuterio Fernandez-Huidobro, *Memorias del Calabozo*, Banda Oriental, Montevideo, 1987 et 2005, accompagnées d'entretiens conduits avec des dirigeants du MLN entre 1983 et 1985.

71 Paradoxalement, le fait d'être détenu dans une cellule « infestée de cafards » était un avantage pour au moins un des leaders des Tupamaro. Les cafards, dit-il, lui donnaient au moins l'impression d'avoir de la « compagnie ».

72 La privation sensorielle est infligée, par exemple, par l'utilisation de cellules presque totalement insonorisées pour étouffer *tout* bruit. Inversement, l'exaspération des sens ou hyperstimulation – souvent utilisée en combinaison avec la privation sensorielle – est une amplification exagérée de tout bruit (par exemple, bruit des bottes dans le corridor ou claquement systématique des portes ou martèlement des barreaux des cellules avec des matraques, pour harceler le détenu).

73 Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955 et approuvé par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977. Disponible sur le site : [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h\\_comp34.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp34.htm) (consulté pour la dernière fois le 15 octobre 2007).

74 Règles pénitentiaires européennes, Conseil de l'Europe, Recommandation N° R(87)3, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 12 février 1987, Strasbourg, révisée en 2006, disponible sur le site : <http://www.uncjin.org/Laws/prisrul.htm> (consulté pour la dernière fois le 17 octobre 2007).

bref que possible. Dans les visites qu'il a effectuées dans les pays scandinaves, le Comité a clairement déclaré qu'un isolement total prolongé « pourrait conduire à sa destruction psychologique »<sup>75</sup>. Il a décrit les effets d'un placement en régime cellulaire prolongé (d'une durée de sept à vingt-quatre mois) et a noté les symptômes suivants : anxiété, nervosité, stress, troubles du sommeil, difficultés de concentration et d'élocution, ainsi que tendances suicidaires, dépression et symptômes de paranoïa. En conséquence, ainsi que le CPT l'a indiqué, l'isolement cellulaire constitue au moins une forme de traitement inhumain et dégradant s'il est appliqué pendant plusieurs semaines.

En outre, un détenu auquel une combinaison de différentes méthodes est appliquée, c'est-à-dire qui est interrogé de manière intensive (même en l'absence de violence physique) puis soudainement remis seul dans une cellule, même pour juste quelques jours, risque de présenter les symptômes susmentionnés dès la première ou la deuxième journée. Il faut prendre en considération l'ensemble de ces facteurs lorsqu'on détermine quelle méthode ou quel groupe de méthodes doit être qualifié de pratique de torture, en plus des critères généraux énoncés dans la Convention contre la torture ou d'autres conventions.

### Privation de sommeil

La privation de sommeil est utilisée comme méthode d'interrogation dans de nombreux contextes et depuis des siècles. Les Romains l'utilisaient déjà pour extorquer des renseignements à leurs ennemis, sous le nom de *tormentum vigilae* ou *tormentum insomniae*, et elle est encore couramment employée de nos jours<sup>76</sup>. Les détenus sont d'ordinaire maintenus éveillés pendant plusieurs jours ; au moment où ils ont enfin le droit de s'endormir, ils sont soudainement réveillés puis interrogés, souvent de manière brutale. Ils peuvent être privés de sommeil de diverses façons, par exemple par des gardiens qui martèlent toute la nuit les barreaux des cellules avec leurs matraques<sup>77</sup>. Il arrive que les détenus soient contraints d'adopter des positions pénibles : rester debout contre un mur, ou s'accroupir ou prendre toute autre posture qui devient rapidement désagréable et empêche tout sommeil réparateur. Il arrive aussi que les interrogateurs réveillent les détenus dès que ces derniers ferment leurs yeux. La privation de sommeil est souvent utilisée conjointement avec d'autres méthodes psychologiques, notamment l'encapuchonnement, la mise à nu, et divers instruments de contention. Les vieilles méthodes ayant fait leurs preuves qui consistent à faire

75 Rapport du CPT au Gouvernement danois sur la visite effectuée au Danemark par le CPT en décembre 1990, disponible sur le site web du CPT : <http://www.cpt.coe.int/documents/dnk/1991-12-inf-eng.pdf> (consulté pour la dernière fois le 15 octobre 2007).

76 Voir la discussion sur la privation de sommeil dans le manuel de la CIA « Counterintelligence Interrogation » (dit manuel Kubark), disponible sur le site : <http://www.kimsoft.com/2000/kubark.htm> (consulté pour la dernière fois le 17 octobre 2007).

77 Dans une prison d'Amérique latine, les gardiens avaient reçu l'ordre d'agir de la sorte tout au long de la nuit dans la prison pour prisonniers politiques – alors que dans le même temps on pouvait voir partout des signes qui interdisaient spécifiquement (et cyniquement) une telle pratique. Ces signes étaient ostensiblement destinés à des visiteurs, tels que le CICR.

passer de manière répétée un disque rayé ou à faire retentir interminablement un son répétitif des heures ou des jours durant sans fin sont toujours utilisées pour empêcher les prisonniers de dormir<sup>78</sup>.

La privation prolongée de sommeil a été décrite comme épouvantable par ceux qui l'ont subie. Menachem Begin, ancien Premier ministre israélien (1977-1983), a décrit comme suit son expérience de privation de sommeil alors qu'il était prisonnier du KGB en Union soviétique :

« Dans la tête du prisonnier interrogé, un brouillard commence à se former. Son esprit est fatigué à en mourir, ses jambes flageolent, et il n'a qu'un seul désir : dormir, dormir juste un peu, ne pas se lever, se coucher, se reposer, oublier. Toute personne qui connaît cette envie sait aussi qu'il n'y a de comparaison possible ni avec la faim ni avec la soif ... J'ai connu des prisonniers qui ont signé ce qu'ils étaient obligés de signer, seulement pour avoir ce que l'interrogateur leur avait promis. Il ne leur avait pas promis la liberté. Il leur avait promis – s'ils signaient – de pouvoir dormir sans être réveillés !... Et ayant signé, rien au monde ne pouvait plus les faire risquer à nouveau de passer de telles nuits et de telles journées<sup>79</sup>. »

Plus généralement, même une privation de sommeil de courte durée peut provoquer des hallucinations, des symptômes de paranoïa et de désorientation et avoir des effets psychologiques délétères. Le recours à la privation de sommeil est une « méthode d'interrogation » très prisée<sup>80</sup> car elle ne laisse aucune marque physique sur la victime. Les interrogateurs prétendent catégoriquement qu'ils n'ont fait subir aucun sévice aux détenus sous leur garde.

La question de savoir si la privation de sommeil peut ou non constituer une forme de torture a été examinée et commentée de manière détaillée dans une étude toute récente sur la torture « sans trace », réalisée par les organisations « Physicians for Human Rights » et « Human Rights First (HRF) » :

« La privation de sommeil est une forme bien établie de sévice, utilisée pour briser les personnes soumises à un interrogatoire. ... L'impact psychologique de la privation de sommeil était la conclusion selon laquelle elle constituerait un acte de torture ou un traitement cruel ou inhumain aux fins d'une enquête. Il est connu que la privation de sommeil est une atteinte à l'intégrité mentale ... [et] est destinée à altérer les facultés ou la personnalité<sup>81</sup>. »

Un psychothérapeute de la « London Medical Foundation for Victims of Torture (MFVT) » décrit les effets de la privation de sommeil comme suit :

« Après deux nuits sans sommeil, les hallucinations commencent, et après trois nuits, vous avez des rêves tout en étant réveillé, ce qui est une forme de

78 Témoignage au CICR en provenance d'un pays d'Asie centrale en 2001.

79 Cité dans le Rapport PHR, *op. cit.* (note 16), p. 70.

80 Voir Michael Rosen, *Is Sleep Deprivation Torture?*, publié le 28 mars 2005, disponible sur le site : [http://www.geocities.com/three\\_strikes\\_legal/torture\\_sleep\\_deprivation.html](http://www.geocities.com/three_strikes_legal/torture_sleep_deprivation.html) (consulté pour la dernière fois le 15 octobre 2007).

81 *Leave No Marks*, *op. cit.* (note 51), pp. 22-24.

psychose. Après une semaine, vous perdez votre sens de l'orientation dans l'espace et dans le temps — vous croyez que ceux à qui vous parlez sont dans le passé ; une fenêtre peut devenir une image de la mer que vous avez vue dans votre jeunesse. Priver une personne de sommeil, c'est jouer avec son équilibre et sa santé mentale<sup>82</sup>. »

L'intensité de la souffrance générée par la seule privation de sommeil constitue un acte de torture, par exemple, dans la jurisprudence du Comité contre la torture<sup>83</sup>. Comme la technique de la privation de sommeil, renommée « gestion du sommeil », a récemment fait l'objet de discussions en rapport avec la question de la détention par les États-Unis à Abu Ghraib, il peut être utile de rappeler que la jurisprudence des États-Unis comprend des références pertinentes, étant donné que les tribunaux fédéraux ont constaté de manière récurrente des incidences de privation de sommeil qui violaient à la fois les 8<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> amendements de la Constitution des États-Unis<sup>84</sup>. La privation de sommeil est considérée comme une pratique de torture aux États-Unis depuis l'affaire *Ashcraft c. Tennessee* de 1944<sup>85</sup>. Bien qu'Ashcraft n'ait été privé de sommeil que pendant 36 heures, le tribunal a estimé que cette privation constituait une torture à la fois physique et mentale. Dans un arrêt qui analyse non seulement la privation de sommeil en torture mais souligne aussi le caractère non fiable de toute information obtenue de la sorte, le juge américain Hugo Black a déclaré que :

« ...la privation de sommeil est la torture la plus efficace et permet à coup sûr de faire avouer tout ce qu'on voudra<sup>86</sup>. »

Aux États-Unis, le nouveau manuel des opérations de l'armée sur le terrain de 2006 permet, dans une certaine mesure, la privation de sommeil au cours des interrogatoires, à condition que les détenus bénéficient d'au moins quatre heures de sommeil d'affilée toutes les 24 heures<sup>87</sup>. Ainsi, en pratique, un détenu a droit à quatre heures de sommeil le jour 1, puis est interrogé pendant vingt heures consécutives, suivies de vingt autres heures consécutives le jour 2, puis de quatre heures de sommeil. Cela respecterait la règle à la lettre tout en restant extrêmement stressant.

Les deux méthodes décrites ci-dessus – l'isolement cellulaire et la privation de sommeil – sont des méthodes psychologiques et non des méthodes

82 John Schlapobersky, cité dans Megan Lane et Brian Wheeler, « The real victims of sleep deprivation », *BBC News Online Magazine*, jeudi 8 janvier 2004, disponible sur le site : <http://news.bbc.co.uk/1/hi/magazine/3376951.stm> (consulté pour la dernière fois le 15 octobre 2007).

83 Voir Cordula Droegge, *op. cit.* (note 17); voir aussi « Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 19 de la Convention, Observations finales, Israël », Comité contre la torture, doc. A/57/44, 25 septembre 2002, par. 6 a) ii).

84 *Leave No Marks*, *op. cit.* (note 51), p. 24.

85 *Ashcraft vs Tennessee* 322 US 143, 154 (1944), disponible sur le site : <http://supreme.justia.com/us/322/143/case.html> (consulté pour la dernière fois le 15 octobre 2007).

86 *Ibid.*, note de bas de page 6 de l'arrêt.

87 US Department of the Army, Field Manual 2-22-3, Human Intelligence Collector Operations, at M-30, disponible sur le site : <http://www.enlisted.info/field-manuals/fm-2-22.3-human-intelligence-collector-operations.shtml> (consulté pour la dernière fois le 15 octobre 2007).

physiques<sup>88</sup>. L'ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, sir Nigel Rodley, a défini la privation de sommeil comme une forme de torture dans plusieurs de ses rapports<sup>89</sup>. Cette affirmation a été confirmée par les Rapporteurs sur la torture qui lui ont succédé et dernièrement par Manfred Nowak.

Il a beaucoup été question de la privation de sommeil ces derniers temps. Elle a été présentée comme une « méthode d'interrogation agressive » pouvant être utilisée contre des personnes soupçonnées de terrorisme « sans toutefois être considérée comme un acte de torture »<sup>90</sup>. La question de savoir si la privation de sommeil constitue une forme de torture fait l'objet d'un débat public et a même été examinée par les plus hautes autorités. En Australie, par exemple, le Premier ministre lui-même a pris position (dans une certaine mesure) :

« Cela dépend de son intensité, de son caractère régulier ou non, des circonstances dans lesquelles elle est pratiquée. C'est pourquoi il est si difficile de répondre par oui ou par non<sup>91</sup>. »

### Méthodes cumulatives, appliquées pendant une période prolongée

Il importe de tenir aussi compte d'autres facteurs lorsque l'on examine l'emploi de méthodes purement psychologiques au cours des interrogatoires.

Certaines méthodes psychologiques utilisées par des enquêteurs sont certes des méthodes avérées de torture, mais elles sont en général utilisées de manière ponctuelle plutôt que systématique. Un exemple typique est « le simulacre d'exécution », une méthode connue pour être extrêmement traumatisante qui consiste à faire vivre aux prisonniers ce qu'ils croient être leur dernière heure<sup>92</sup>. Voir des proches soumis à des actes sexuels est encore une autre méthode utilisée par les tortionnaires<sup>93</sup>. Ces méthodes tendent à être des cas isolés et non répétitifs dans le temps, aussi ne seront-elles pas discutées plus avant.

88 Par opposition à l'isolement cellulaire et à la privation de sommeil, il est clair, dans le cas du *submarino*, que la durée pendant laquelle la tête d'une personne est maintenue de force sous l'eau peut constituer et constitue une forme de torture. Une expérience de quasi-noyade, même très brève, provoque une angoisse et terreur extrêmes.

89 Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Visite du Rapporteur spécial au Pakistan, Commission des droits de l'homme (Nations Unies), Doc. E/CN.4/1997/7/Add.2 (1996), disponible sur le site: <http://www1.umn.edu/humanrts/commission/thematic53/97TORPAK.htm> (consulté pour la dernière fois le 18 octobre 2007). Voir aussi Manfred Nowak, « What practices constitute torture? US and UN standards », *Human Rights Quarterly*, Vol. 28, 2006, disponible sur le site: [http://muse.jhu.edu/journals/human\\_rights\\_quarterly/v028/28.4nowak.pdf](http://muse.jhu.edu/journals/human_rights_quarterly/v028/28.4nowak.pdf) (consulté pour la dernière fois le 18 octobre 2007).

90 Déclaration du procureur général australien Philip Ruddock, citée dans « Sleep deprivation 'sometimes' torture », 5 octobre 2006, disponible sur le site: <http://www.news.com.au/story/0,23599,20528646-1702,00.html> (visité le 15 octobre 2007).

91 *Ibid.*, citant la déclaration du Premier ministre australien John Howard à la radio ABC.

92 Başoğlu et al., *op. cit.* (note 38), pp. 204-205.

93 Voir Cordula Droege, *op. cit.* (note 17).

D'ordinaire, les méthodes psychologiques décrites ci-dessus, telles que la privation de sommeil et l'isolement cellulaire, ne sont pas utilisées seules, elles sont pratiquées alternativement ou cumulativement. Il est fréquent qu'elles soient combinées avec d'autres méthodes « non physiques », qui peuvent sembler insignifiantes prises individuellement mais dont la répétition constante et la cumulation dans le temps créent un contexte général qui vise précisément à accentuer les autres méthodes – que l'on pourrait alors qualifier de méthodes « majeures ». Ces méthodes « mineures » sont nombreuses, et la liste d'exemples est loin d'être exhaustive :

- railleries constantes ;
- insultes ;
- intimidations ;
- insultes à l'honneur d'un membre de la famille ;
- le fait de cracher dans la gamelle de quelqu'un<sup>94</sup> ;
- humiliations mineures (toujours en rapport avec des valeurs culturelles...) ;
- actes de harcèlement mineurs ;
- exaspération répétée provoquée à dessein ;
- lumière artificielle 24 heures sur 24 ;
- absence d'intimité exploitée à dessein pour heurter les sensibilités ;
- menaces verbales de poursuite des sévices – réalistes ou non ;
- vexations répétées, mineures en soi, mais démesurément amplifiées par le contexte ;
- etc...

Il n'est pas question ici d'établir si ces autres méthodes mineures représentent quelque chose de plus qu'un « mauvais traitement », mais de reconnaître que toutes ces méthodes, utilisées ensemble, constituent un système qui vise délibérément à user et briser, et finalement aussi à altérer les facultés et la personnalité. L'effet *sur une période prolongée* de cette « combinaison de méthodes » doit être considéré comme indissociable des effets de la torture psychologique<sup>95</sup>.

Il importe de souligner à nouveau l'effet cumulatif des méthodes psychologiques, dans le temps et en particulier des méthodes dites « mineures ». Quelques méthodes psychologiques sont déjà définies comme torture, puisqu'elles produisent une « souffrance mentale » suffisamment grave pour s'analyser en torture sans cumulation, comme par exemple la privation de sommeil et l'isolement cellulaire susmentionnés. Le recours à la nudité forcée entre aussi dans ce cas de figure : en fonction des circonstances, de l'origine culturelle, et de la manière dont elle est pratiquée, le déshabillage d'un prisonnier peut être au moins considéré comme un traitement inhumain et dégradant.

94 On pourrait alléguer qu'il s'agit d'un mauvais traitement « physique », mais c'est évidemment l'aspect psychologique qui est traumatisant, et non les quelques gouttes de salive.

95 Il est clair que ces méthodes « mineures » peuvent aussi servir de « contexte » dans un système qui recourt à la torture physique brutale – mais cela n'est pas le sujet du présent débat.

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, dans un rapport présenté à la Commission des droits de l'homme, a déclaré ce qui suit :

« ... mettre entièrement nu un détenu, surtout en présence de femmes et compte tenu des sensibilités culturelles, peut dans des cas particuliers causer une pression psychologique extrême et représenter un traitement dégradant ou même une torture<sup>96</sup>. »

Lorsque l'on examine les effets cumulatifs, ou « combinés », des méthodes qui ne constituent pas en soi un traitement cruel, inhumain ou dégradant ou un acte de torture, il faut prendre en compte le « facteur temps ». Le dénominateur commun, toutefois réside dans le fait que chaque méthode, utilisée isolément, n'est pas considérée par les tortionnaires comme une forme de mauvais traitement, et encore moins comme une forme de torture.

La discussion revient alors à établir si de telles situations cumulatives pendant des périodes prolongées sont susceptibles de produire un degré « suffisant » de souffrance ou d'altération de la personnalité qui soit qualifiable de traitement cruel, inhumain et dégradant, ou même de torture.

Il existe un précédent bien connu pour cette « accumulation de méthodes » qui a déjà été mentionné et peut être rappelé ici. L'utilisation des dites « cinq techniques » en Irlande du Nord a été vivement débattue dans les années 70 et a été portée devant la Commission européenne et la Cour européenne des Droits de l'Homme pour qu'elles statuent. Ces méthodes étaient les suivantes :

- station debout contre un mur (bras et jambes écartés contre un mur, les doigts s'appuyant bien au-dessus de la tête, station dressée sur les orteils seulement) ;
- encapuchonnement (tête couverte d'un sac noir, *sauf* pendant les interrogatoires) ;
- bruit constant, fort sifflement<sup>97</sup> ;
- privation de sommeil ;
- privation de nourriture solide et liquide (pain et eau uniquement).

Au départ, ces cinq techniques cumulées, qui ont été appliquées pendant des heures et de nombreuses journées, constituaient une forme de torture, aux yeux de la Commission européenne des Droits de l'Homme, qui a fait valoir qu'elles causaient une souffrance physique et mentale. Paradoxalement, la Cour européenne des Droits de l'Homme a ensuite contesté cette qualification, déclarant que les cinq techniques « n'atteignaient pas le niveau de torture ». Toutefois, la Cour a estimé que les cinq méthodes, utilisées ensemble,

96 « Situation des personnes détenues à Guantánamo Bay », Rapport au Conseil économique et social des Nations Unies, soixante-deuxième session, E/CN.4/2006/120, 15 février 2006, par. 51 ; disponible sur le site : [http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/16\\_02\\_06\\_un\\_guantanamo.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/16_02_06_un_guantanamo.pdf) (consulté pour la dernière fois le 15 octobre 2007).

97 Le bruit blanc est similaire au son des parasites entre deux stations radio.

constituaient un « traitement inhumain et dégradant »<sup>98</sup>. Après la première décision, le Gouvernement britannique a suspendu leur emploi, à la fois individuellement et collectivement. C'est sur l'accumulation des cinq techniques que la Commission et la Cour avaient statué<sup>99</sup>, les deux organes ayant admis que c'est l'effet cumulatif qui devait être considéré et non chacune des composantes prises séparément.

### Imprévisibilité et incontrôlabilité

Enfin, il importe d'examiner deux autres facteurs, qui présentent un intérêt direct pour le débat sur les méthodes d'interrogation et de torture et qui ont certainement une incidence sur l'emploi des méthodes cumulatives : caractère incontrôlable et imprévisible du stress dans la torture.

Il a été constaté que ces facteurs, qui ont été largement étudiés<sup>100</sup>, interviennent toujours dans des situations de stress. Dans le cas de personnes maintenues en détention et interrogées par des « mesures agressives », la situation générale s'en trouvera certainement influencée.

Selon Başoğlu, des stimuli imprévisibles sont beaucoup plus stressants que des stimuli prévisibles. De même, une situation que l'on peut contrôler ou que l'on a l'*illusion* de pouvoir contrôler est moins stressante qu'une situation qui semble incontrôlable. Le fait d'exercer quelque contrôle que ce soit, même minime, sur des événements stressants semble être un élément capital de la manière dont la torture, par exemple, est vécue individuellement. L'encapuchonnement est un bon exemple de méthode utilisée conjointement avec de nombreuses autres, et souvent cumulativement. Les autorités pénitentiaires justifient d'ordinaire son emploi comme nécessaire pour des raisons de sécurité. L'encapuchonnement empêche le détenu d'identifier ses interrogateurs mais a aussi un autre rôle plus important dans les interrogatoires. Un détenu encapuchonné qui est battu ne sait jamais si, quand et comment il risque d'être frappé ou brûlé par une cigarette... Le traumatisme physique (coup, brûlure, etc.) est considérablement accru par l'imprévisibilité psychologique. Les événements deviennent imprévisibles et donc moins contrôlables, ce qui intensifie la douleur et le stress émotionnel.

Par conséquent, « ... les effets les plus délétères proviennent des événements aversifs incontrôlables qui sont également imprévisibles<sup>101</sup>... »

On retrouve ces deux facteurs dans toutes les situations susmentionnées. Inversement, dans le cas de l'isolement cellulaire, par exemple, le fait qu'un détenu seul dans une cellule arrive à communiquer avec un autre détenu

98 *Irlande c. Royaume-Uni, op. cit.* (note 11).

99 En fait, le Gouvernement britannique, à la suite de la première décision de la Commission a mis un terme à l'emploi de ces méthodes, utilisées seules ou en association. Aujourd'hui, la Cour n'aurait probablement pas « atténué » la décision de la Commission et aurait analysé ces méthodes comme constitutives de torture au lieu de traitement cruel, inhumain et dégradant.

100 Başoğlu et al., *op. cit.* (note 38), ch. 9, pp. 182-225.

101 *Ibid.*, p. 199.

(par exemple, en frappant au mur) est important dans la mesure où cela lui permet de deviner ce qui peut arriver, et quand... Il a au moins l'illusion de pouvoir exercer quelque « contrôle » et d'être en mesure peut-être de « prévoir » ce qui va arriver. L'absence totale de communication, par exemple dans une cellule moderne de haute sécurité, supprime toute possibilité d'un tel contrôle.

Si les interrogateurs alternent intentionnellement différentes méthodes et perturbent tout semblant de « programmes » ou d'« habitudes », la situation devient imprévisible. Les séances d'interrogation peuvent se dérouler à des moments totalement imprévisibles ; les détenus peuvent soudainement être transférés d'une cellule à une autre sans être avertis ; certains comportements peuvent être récompensés et d'autres pénalisés sans logique apparente, et les règles inversées sans préavis. On sait que les interrogateurs alternent au hasard les différentes méthodes décrites, rendant le caractère imprévisible inhérent de tout le système. Ils s'assurent aussi que les détenus concernés savent qu'ils ne sont pas en mesure de contrôler le moindre aspect de leur vie<sup>102</sup>. La pratique de méthodes cumulatives dans le temps est donc aggravée à la fois par l'imprévisibilité de la situation et par l'absence totale de tout contrôle réel. L'accumulation des diverses méthodes psychologiques décrites ci-dessus induit un sens aigu d'impuissance pendant des périodes prolongées, perturbant les facultés et en définitive aussi la personnalité.

\*\*\*\*

En résumé, on peut espérer qu'il a été clairement démontré que certaines méthodes utilisées au cours de l'interrogatoire n'agressent pas physiquement le corps et ne causent pas de vraie douleur physique – mais provoquent une douleur et une souffrance psychologique aiguës et altèrent profondément les facultés et la personnalité. Il y a lieu de garder à l'esprit que l'intensité de la souffrance est subjective et que les effets réels sur les détenus varient beaucoup en fonction des divers facteurs mentionnés. Comme l'a déclaré le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, Manfred Nowak :

« Même le recours à la force qui cause une douleur ou souffrance qui n'est pas aiguë peut être considéré comme un traitement dégradant, s'il est pratiqué de manière humiliante. Un exemple typique est le déshabillage forcé aux fins d'humiliation<sup>103</sup>. »

La torture psychologique est une pratique très réelle. Il ne faut pas la minimiser sous prétexte que la douleur et la souffrance doivent être physiques pour être réelles. En effet, certaines méthodes psychologiques sont par elles-mêmes constitutives d'un acte de torture (par exemple l'isolement cellulaire et la privation de sommeil).

On a fait valoir que ce qui est valable pour l'utilisation de méthodes non physiques est également valable pour l'utilisation de nombreuses autres

102 Inversement, dans certains cas, les tortionnaires peuvent faire croire au détenu (e) qu'il/elle a quelque contrôle pour mieux manipuler l'interrogatoire. Cela n'est pas illégal en soi si le reste de l'interrogatoire respecte les règles juridiques, à la fois nationales et internationales.

103 Manfred Nowak, « What Practices constitute Torture? US and UN Standards », *Human Rights Quarterly*, Vol. 28, 2006, p. 838.

méthodes qui, sans aucun doute, ne constituent pas en soi un acte de torture si elles ne sont considérées que prises isolément. Ces méthodes dites « mineures » sont, toutefois, indissociables du processus de torture et constituent le « contexte général » de harcèlement et de contrainte des détenus interrogés qui y sont soumis pendant des périodes prolongées. Leur emploi combiné et leurs effets cumulatifs dans le temps doivent donc être considérés comme faisant partie d'un système de torture psychologique.

Un traitement qui pourrait constituer uniquement une « volonté de nuire » et peut-être d'humilier s'il est pratiqué pendant 24 heures doit être considéré tout à fait différemment que s'il est pratiqué 24 jours – et à plus forte raison 24 mois. Les effets cumulatifs varient aussi considérablement en fonction du contexte général et de l'âge, du sexe et de l'état de santé des détenus interrogés<sup>104</sup>.

Le contexte social et politique, les convictions culturelles et religieuses et les sensibilités locales<sup>105</sup> jouent indéniablement un rôle lors de la détermination des effets exercés sur les personnes concernées<sup>106</sup>. Afin de minimiser l'effet de la situation générale, on fait souvent valoir que les détenus sont nourris, logés et soignés – quelles que soient les conditions psychologiques générales de détention et l'emploi de « méthodes cumulatives dans le temps » accompagnant les interrogations. Et pourtant la dignité humaine ne se limite pas à la seule intégrité physique<sup>107</sup>. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a en outre établi que :

« la [torture] peut être commise en un seul acte ou peut résulter d'une combinaison ou d'une accumulation de plusieurs actes, qui, pris individuellement et hors du contexte, peuvent sembler anodins. (...) Il faut apprécier la gravité des actes pris dans leur ensemble, dans la mesure où l'on peut montrer qu'il y a une corrélation entre ces actes qui s'étalent dans le temps ou se répètent<sup>108</sup>. »

Le recours cumulatif (ou « combiné ») à ces méthodes sur les détenus n'est pas seulement théorique : la légalité de ces « effets combinés » redevient depuis peu l'objet de débats publics et fait toujours l'objet de discussions juridiques très vives<sup>109</sup>. Enfin, le stress et donc la souffrance produite par les

104 Pour une personne qui présente des troubles de la personnalité préexistants, même une brève période d'isolement cellulaire peut entraîner des psychoses graves. Voir Grassian, *op. cit.* (note 67).

105 Une fouille à nu, au grand jour et en face de nombreux gardiens, a été décrite comme extrêmement traumatisante dans les sociétés musulmanes. Cela serait aussi valable pour les détenues.

106 Un exemple mémorable de ce qui peut être extrêmement traumatisant pour une personne : un vieil Afghan, âgé de plus de 80 ans, était effondré parce que les soldats russes lui avaient infligé l'ultime humiliation en lui arrachant, un par un, les poils de sa barbe, devant des femmes du village. – Expérience de l'auteur, Afghanistan, 1987.

107 Voir Cordula Droegge, *op. cit.* (note 17).

108 *Ibid.*, citant le TPIY, *Le Procureur c. Krnojelac*, affaire N° IT-97-25 (Chambre d'accusation) 15 mars 2002, par. 182.

109 Scott Shane, David Johnston and James Risen, « Secret U.S. endorsement of severe interrogations », *New York Times* article, 4 octobre 2007; disponible sur le site : <http://www.nytimes.com/2007/10/04/washington/04interrogate.html> (consulté pour la dernière fois le 15 octobre 2007).

situations décrites ci-dessus sont certainement aggravés par toute incertitude prolongée quant au statut juridique<sup>110</sup>.

Les gouvernements qui recourent à la contrainte – *a fortiori* aux traitements cruels, inhumains ou dégradants ou à la torture – sont, bien entendu, réticents à l'admettre, ce qui explique les récentes contorsions juridiques et intellectuelles visant à relever le seuil de la « douleur et de la souffrance » requises pour qualifier un acte comme forme de « torture ». Outre la stigmatisation d'un pays « pris » en flagrant délit de torture, demeure la question des sanctions éventuelles à l'encontre des tortionnaires ainsi que la réparation et la restitution aux victimes. Enfin, il semble qu'en qualifiant ces situations « combinées » ou « cumulatives » de « torture », on risquerait de banaliser et de minimiser le terme même par rapport aux formes physiques brutales de la torture. On peut, toutefois, affirmer que le fait de *ne pas* considérer les longues souffrances des détenus dans de telles situations, revient au contraire, à banaliser la souffrance prolongée qu'ils ont subie ou continuent de subir.



110 Un aspect qui n'a pas été examiné dans le présent article mais a été traité par Cordula Droeger, *op. cit.* (note 17).

# Torturer des terroristes ? Justifications, méthodes et effets du recours à la torture dans une guerre « contre le terrorisme ». L'exemple de la France en Algérie, 1954-1962.

**Raphaëlle Branche\***

Raphaëlle Branche est maîtresse de conférences en histoire contemporaine à l'université de Paris-1-La Sorbonne (Centre d'histoire sociale du XX<sup>e</sup> siècle, UMR 8058)

## Résumé

*Lors de la guerre qui l'opposa au mouvement nationaliste armé luttant pour l'indépendance de l'Algérie (1954-1962), la France recourut massivement à la torture. Celle-ci fut essentiellement justifiée par le terrorisme utilisé par le Front de Libération Nationale, alors que cette violence terroriste n'était ni l'essentiel de l'action des nationalistes ni la cible réelle de l'armée française. L'étude des méthodes employées et des buts poursuivis permet en effet de remettre en cause cette justification, en éclairant le fonctionnement réel de la torture dans une guerre de cette nature. Cela alors même que la guerre d'Algérie a pu être présentée comme un modèle pour de nombreuses situations conflictuelles ultérieures.*

.....

En août 2003, la direction des opérations spéciales et des conflits de basse intensité (*Directorate for Special Operations and Low-Intensity Conflict*) des

\* Original français. La version anglaise de cet article a été publiée sous le titre « Torture of terrorists? Use of torture in a « war against terrorism »: justifications, methods and effects. The case of France in Algeria, 1954-1962 », *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, N° 867, septembre 2007, pp. 543-560.

Etats-Unis a organisé la projection du film *La Bataille d'Alger* au Pentagone<sup>1</sup>. Evoquant la lutte des partisans algériens de la guerre d'indépendance contre le colonisateur français, ce film expose les méthodes terroristes du Front de Libération Nationale tout autant que la violence déployée contre lui, par l'armée ou la police françaises. Alors qu'on peut imaginer qu'une telle projection participant de la formation et de l'information des responsables d'opérations secrètes aurait plutôt vocation à rester secrète elle aussi, une opportune fuite dans la presse la fit connaître de l'opinion publique. Plus précisément, c'est le carton d'invitation, dont le texte précisait les similitudes entre la guerre menée par les Américains en Irak et la guerre que les Français eurent à affronter en Algérie, qui fut publié par la presse<sup>2</sup>. Celui-ci insistait sur les points communs, pour mieux préciser que les Américains, eux, ne commettraient pas les erreurs françaises et que, d'une certaine façon, ils souhaitaient informer le monde qu'ils tiraient les leçons du passé... des autres.

Le président Bush s'était félicité, au printemps précédent, de la fin des principales hostilités en Irak. Pourtant, quelques mois plus tard, il devra déchanter devant le scandale public des sévices exercés sur les prisonniers de la prison d'Abu Ghraib, la persistance des hostilités et le niveau important du nombre de morts et de blessés, y compris américains.

Plus de trois ans après, il pouvait déclarer lire avec intérêt le livre d'Alistair Horne<sup>3</sup> dans l'avant-propos duquel l'auteur soulignait quatre points communs entre les deux conflits<sup>4</sup> : l'accent mis par le plus faible des deux combattants sur des attentats visant les membres de l'administration et de l'appareil répressif ennemis ainsi que, plus largement, des cibles civiles ; les transferts d'armes grâce à des frontières poreuses ; le recours à la torture électrique ayant pour effet de fragiliser la cohésion nationale chez le combattant y recourant ; la difficulté à envisager le retrait des troupes militaires.

Pourtant, si les deux conflits ont certainement de nombreux points communs – sur lesquels l'article qui va suivre permettra de se faire une idée –, ils ont aussi d'importantes différences. Outre les mutations du contexte international bien connues, le poids de l'opinion publique et sa réactivité face à l'information sont certainement les signes les plus évidents d'un changement d'époque depuis les conflits des années 1950-1960. Par ailleurs, différence évidente entre les deux conflits : l'un précède l'autre de près d'un demi-siècle.

1 Ce film de l'Italien Gillo Pontecorvo (1966) a été tourné juste après l'indépendance dans la Casbah d'Alger, avec ses habitants et Yacef Saadi, chef de la zone autonome d'Alger de l'époque, dans son propre rôle. Le film fut tourné en partie caméra à l'épaule. Son réalisateur revendique « le style de la chronique documentaire », ce qui contribue à lui donner la force d'un quasi-témoignage sur l'époque.

2 «How to win a battle against terrorism and lose the war of ideas. Children shoot soldiers at point-blank range. Women plant bombs in cafes. Soon the entire Arab population builds to a mad fervor. Sound familiar? The French have a plan. It succeeds tactically, but fails strategically. To understand why, come to a rare showing of this film.»

3 Sorti en 1977, *A Savage War and Peace : Algeria 1954-1962*, est le premier livre de synthèse sur cette guerre. Son auteur est un historien britannique. Une réédition de 2006 lui permit de suggérer les comparaisons contemporaines.

4 Marc Roche, «Le président américain, l'historien britannique et la guerre d'Algérie», *Le Monde*, 23 janvier 2007.

La guerre d'Algérie peut, en réalité, être considérée comme un conflit matriciel de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle au sens où l'on a fait de lui un modèle de la lutte contre « la subversion », l'ennemi « révolutionnaire » ou encore le « terrorisme », selon les acceptions retenues. En ce sens, la guerre des Américains en Irak et la guerre d'Algérie sont bien liées. Mais ce lien n'est pas unique : les filiations et les échos sont multiples pour les Américains en Irak ; et la guerre d'Algérie entretient des liens avec de nombreux autres conflits ayant éclaté depuis les années 1950 dans le monde. Afin de permettre au lecteur de se faire son idée sur ces enseignements possibles, on présentera ici les arguments d'ordinaire mis en avant pour justifier le recours à la torture, puis les méthodes employées ainsi que leurs agents. Ensuite nous nous interrogerons sur la validité des justifications proposées au regard, précisément, des modalités de la violence, ce qui permettra de réfléchir aux buts et à la redoutable question de l'efficacité. Au-delà des fins explicitement mises en avant par les acteurs directs et indirects, l'analyse de la pratique de la violence permet d'apercevoir son fonctionnement ultime et, dès lors, de remettre en cause une lecture s'arrêtant trop rapidement à la surface de l'événement.

## De l'insurrection à la guerre d'Algérie

Conclue par un accord prévoyant un cessez-le-feu et l'indépendance de l'Algérie, la guerre qui opposa nationalistes algériens et autorités françaises n'est toujours pas définie de la même manière de part et d'autre de la Méditerranée. Les Français parlent depuis longtemps de « guerre d'Algérie » mais le Parlement n'a officiellement entériné l'expression qu'en octobre 1999. Quant aux Algériens, ils célèbrent une « révolution », une « guerre de libération » ou « d'indépendance nationale ». Cependant tous pourraient s'accorder sur le passage de souveraineté entériné, début juillet 1962, avec l'indépendance de l'Algérie. En revanche, la quête des origines divise profondément les acteurs politiques et sociaux tandis que les historiens eux-mêmes optent pour une chronologie enchâssée<sup>5</sup>. Nous retiendrons ici la périodisation traditionnelle commençant en 1954 dans la mesure où le Front de Libération Nationale (FLN), principal ennemi des autorités françaises, proclame sa naissance par une série d'attentats dans la nuit du 1<sup>er</sup> novembre de cette année-là.

La France a alors à lutter contre une insurrection qui se propage peu à peu en Algérie, sous forme de révolte armée dans des maquis et d'attentats ciblés visant

5 Plusieurs dates peuvent constituer un point de départ. La colonisation de l'Algérie date de 1830 mais la décision française de coloniser l'ensemble du territoire algérien date de 1834. En 1848, le nord du territoire est divisé en départements français, affirmant la continuité administrative entre l'Algérie et la France. 1945 est l'année du premier grand massacre d'Algériens ayant exprimé des penchants nationalistes (en mai et juin 1945 à la suite de manifestations dans le nord-est du Constantinois). 1954 est celle des premiers attentats du FLN; 1955 celle de l'état d'urgence décrété par la France sur l'ensemble du territoire algérien; 1956 celle des pouvoirs spéciaux donnés par l'assemblée au gouvernement pour la question algérienne.

des civils ou des militaires, des Algériens ou des Français<sup>6</sup>. Refusant de reconnaître un état de guerre ou un état de siège, les autorités françaises parlent d'« insurrection », de « rébellion », de « terrorisme », d'actions de « hors-la-loi ». Tout ceci est une affaire intérieure française à laquelle on répond par des « opérations de police » dans le cadre du « maintien de l'ordre » sur un territoire français. Dans un cadre législatif, administratif et judiciaire aménagé pour les besoins de la répression, dans un contexte où, finalement, le pouvoir exécutif et l'armée ont la haute main sur la conduite des opérations, la France considère qu'elle n'a aucun compte à rendre au reste du monde. Ainsi, quoique largement à l'origine de la Déclaration universelle des droits de l'Homme<sup>7</sup>, et signataire de la Convention européenne des droits de l'Homme de 1950, elle n'accepte de ratifier ce texte que bien après la guerre d'Algérie (en 1974). Cependant, le pays a ratifié, en juin 1951, les conventions de Genève qui sont, aux yeux du droit international, applicables à la situation algérienne<sup>8</sup>.

Mais les Français ne l'entendent pas de cette oreille et rejettent une telle interprétation. Malgré les efforts du Comité international de la Croix Rouge (CICR), la France a ainsi refusé qu'il enquête en Tunisie lors des révoltes de 1953<sup>9</sup>. Dès 1955, le CICR obtint pourtant du président du Conseil, Pierre Mendès France, un droit de visite sur le territoire algérien. Mais sa marge de manœuvre est très réduite : les missions doivent se cantonner à la vérification des conditions de détention des prisonniers, dont il n'est pas dit explicitement qu'ils ressortissent d'un texte de droit international. Leur statut n'est d'ailleurs pas précisé : ils peuvent être civils ou militaires et les motifs justifiant leur internement très variés. En mars 1958, la création de centres militaires d'internement réservés aux « rebelles pris les armes à la main » est une forme de reconnaissance *de facto* d'un statut proche de celui de prisonniers de guerre pour une catégorie de ces prisonniers algériens<sup>10</sup>. Mais il faut attendre novembre 1959 pour que le général Challe, commandant l'armée d'Algérie, qualifie les détenus de ces centres d'« assimilés aux membres d'une armée ennemie »<sup>11</sup>. Il s'agit alors d'emboîter le pas à une autorité politique qui a montré le chemin de l'autodétermination du peuple algérien.

6 Il est cependant essentiel de garder en tête que cette distinction adoptée ici par commodité de langage n'est pas celle de l'époque. Il n'y avait alors officiellement que des Français de nationalité et de citoyenneté. Depuis 1947, l'accèsion des « Français de souche nord-africaine » à la citoyenneté s'était considérablement améliorée sur le papier, tandis que les discriminations restaient très fortes dans les faits. En revanche, les promoteurs du nationalisme algérien proposaient une vision des habitants d'Algérie scindée en deux principes nationaux : pour eux, il y avait bien des Algériens et des Français en Algérie.

7 Adoptée par l'assemblée générale de l'ONU le 10 décembre 1948, ce texte doit beaucoup au juriste français René Cassin.

8 En effet, l'article 3 (commun aux quatre conventions) avait bien pris soin de préciser qu'il existait des conflits armés non-internationaux dans lesquels les conventions devaient également s'appliquer.

9 Le paragraphe 2 de l'article 3 permet en effet explicitement aux parties impliquées dans un conflit non-international de refuser les services du CICR.

10 Le général Salan, à la tête de l'armée d'Algérie en mars 1958, prend soin de préciser que les internés « ne doivent pas être considérés comme des prisonniers de guerre. Les conventions de Genève ne leur sont pas applicables ». Note de service du sixième bureau de l'Etat-Major d'Alger du 19 mars 1958 sur les CMI. IH 1100/1 (Service Historique de la Défense).

11 Cité par Allan Rosas, *The legal status of prisoners of war. A study in international humanitarian law applicable in armed conflicts*, Academia Scientiarum Fennica, Helsinki, 1976, p. 149.

Cependant ce n'est qu'en 1961 que, dans certains cas, l'applicabilité de la troisième convention de Genève relative aux prisonniers de guerre est reconnue par la France<sup>12</sup> et que l'armée prend soin de veiller à son application dans les CMI<sup>13</sup> (Centres Militaires d'Internés). Ainsi, la reconnaissance d'un interlocuteur diplomatique a fait émerger un ennemi sur le terrain militaire. Si le gouvernement provisoire du peuple algérien peut se féliciter de ce succès, à cette date, le rythme des opérations militaires a considérablement ralenti et l'Armée de Libération Nationale est très affaiblie<sup>14</sup>. Rares sont les soldats de l'ALN qui vont pouvoir apprécier ce changement de perspective alors que les individus considérés comme « suspects » ou « terroristes » qui, depuis le début des hostilités, forment le gros des victimes des troupes françaises, continuent à être exclues de ces nouvelles dispositions<sup>15</sup>.

Ces civils ont été une perpétuelle source d'inquiétude pour les soldats français. Quel homme était en réalité un maquisard ? Lequel pouvait cacher sous sa djellaba le couteau qui trancherait la gorge de tel commerçant, jugé trop loyal aux Français ? Quel enfant berger servait en fait de guetteur aux combattants de l'ALN ? Quel paisible vieillard les renseignait sur les mouvements de troupe français et allait permettre une embuscade meurtrière ? Quelle femme, enfin, portait du ravitaillement dans la montagne sous couvert d'aller glaner ? Laquelle, dans le cadre urbain, choisissait l'habit européen pour déposer plus discrètement une bombe dans un lieu bondé ? Un ennemi aux mille visages dans un pays inconnu : voilà ce qu'affrontèrent les soldats français débarqués de métropole avec tout au plus quelques mois d'instruction militaire<sup>16</sup>.

## Justifier la torture par l'urgence et la quête du renseignement

Les opérations qu'ils menèrent en Algérie les amenèrent à perpétrer des actes de torture. Sans être jamais explicitement justifiés par écrit<sup>17</sup> puisqu'il

12 Sur ce point, voir Allan Rosas, *op. cit.*, chap. 6 « survey of recent practice ».

13 Pour plus de détails, Raphaëlle Branche, « Comment rétablir de la norme en temps d'exception. L'IGCI/CICDA pendant la guerre d'Algérie » dans Laurent Feller (dir.), *Contrôler les agents du pouvoir*, PULIM, Limoges, 2004, pp. 299-310.

14 Notamment du fait des grandes opérations du « plan Challe » en 1959 et 1960 et de l'édification de deux barrages électrifiés installés aux frontières marocaine et tunisienne qui bloquent l'acheminement en armes et compliquent considérablement le passage d'hommes, vers des bases de repos ou, dans l'autre sens, pour apporter du sang neuf au combat en Algérie.

15 On peut suivre ici Jack Goody quand il signale : Terrorist « turns out to be the label assigned to those who use illegal or illegitimate force against existing state authorities. They are essentially people that see themselves as without justice, without rights, whether political or property. That is why such an extraordinary variety of states under different regimes have so avidly taken up the American challenge to fight 'terrorism' (...). Any national or minority movement that seeks to act against the state's monopoly of force can be so characterized, although most such movements do not see themselves as having any alternative ». Jack Goody, « What is a terrorist? », *History and Anthropology*, N°2, vol. 13, juin 2002, p. 141.

16 Contrairement à la guerre d'Indochine où seule l'armée de métier fut appelée à combattre, la France envoya en Algérie l'ensemble du contingent, entre 1956 et 1962.

17 Dans la limite des archives conservées et consultées.

s'agissait d'une violence totalement prohibée par le droit français, celle-ci fut suggérée par les plus hautes autorités, le plus souvent tolérée mais aussi encouragée. En dépit du discours officiel sur la « pacification » et le « maintien de l'ordre », une distinction est établie à l'été 1955 entre les moments « de combat » et des moments « hors combat ». « Au combat, aucune restriction n'est apportée à l'emploi des armes »<sup>18</sup> ; « hors du combat », ce sont les « règles françaises d'humanité [qui] demeurent »<sup>19</sup>. Les injures, le vol, le viol, le pillage et les destructions, les tortures enfin, sont interdits<sup>20</sup>. Or cette distinction confortable en théorie ne correspond que très rarement à la situation qu'affronte la troupe française en Algérie. À l'exception de l'homme en arme équipé d'un uniforme repérable – réalité plutôt rare –, les soldats français ont des ennemis difficiles à distinguer a priori des civils. Plus encore, la population civile est jugée informée sur les mouvements de l'ennemi et source de renseignement privilégiée. En fait, elle devient souvent suspecte, suscitant peur et méfiance de la part des militaires français.

## Le recueil du renseignement

Dès le début de la guerre, les autorités civiles et militaires ont insisté sur l'importance centrale du recueil de renseignement. Tout soldat doit être attentif et s'efforcer de rapporter des informations sur l'ennemi. Après avoir tâtonné dans l'identification des groupes nationalistes, les forces de l'ordre françaises ont peu à peu acquis la certitude du poids croissant du FLN sur la population algérienne et entrepris de contrecarrer cette influence. La lutte s'étend alors au démantèlement des réseaux que l'organisation tisse dans la société algérienne. Le ministre résidant en Algérie, Robert Lacoste, peut ainsi déclarer : « Il convient d'aborder résolument une lutte systématique contre l'OPA [organisation politico-administrative] rebelle qui est la base même de l'organisation adverse et qui doit à ce titre être détectée et détruite »<sup>21</sup>.

## Une guerre différente

Les militaires s'adaptent à ce qui est perçu comme une guerre d'un type nouveau, une « guerre révolutionnaire ». Cette guerre doit être totale et menée selon des schémas tactiques et stratégiques renouvelés<sup>22</sup>. L'accent est mis sur une guerre faite dans la population civile, à la recherche de réseaux nationalistes n'hésitant pas à recourir au terrorisme aveugle. « L'objectif de la guerre révolutionnaire est le même que celui de la guerre classique : imposer sa volonté à l'adversaire. Mais,

18 Note de service du général Noiret, 9 avril 1956, 1H 2898/1 (SHD). Cette licence concerne le combat au sol.

19 Instruction interministérielle du 1<sup>er</sup> juillet 1955.

20 Notons toutefois que les textes évitent soigneusement de parler de « droits de l'homme ».

21 Directive particulière du ministre résidant concernant la lutte contre l'OPA, 18 août 1956, 1H 3088/1 (SHD).

22 Cette mutation de l'analyse de la guerre doit beaucoup au général Salan (à la tête de l'armée d'Algérie de fin 1956 à fin 1958) et aux hommes qui l'entourent, venus d'Indochine.

alors que dans celle-ci, l'objectif est essentiellement atteint par la destruction des forces armées, la population ne jouant qu'un rôle secondaire, dans la guerre révolutionnaire, faute de forces initiales suffisantes, la conquête de la population constitue une étape intermédiaire, indispensable»<sup>23</sup>. L'armée française entreprend dès lors de mener une guerre contre-révolutionnaire, justifiée par les méthodes de l'adversaire: « On ne peut lutter contre la « guerre révolutionnaire et subversive », menée par le communisme international et ses intermédiaires, avec les procédés classiques du combat, mais bien également par des méthodes d'action clandestines et contre-révolutionnaires »<sup>24</sup>. À Alger, face au terrorisme urbain, « ce ne sont pas [les] chefs militaires qui [...] ont arbitrairement imposé ces méthodes; ce sont les fellagha<sup>25</sup> qui, se conduisant en bandits, obligent [les parachutistes] à faire ce métier de policiers », estime quant à lui l'aumônier de la division parachutiste chargée du maintien de l'ordre en ville<sup>26</sup>.

### Une réponse aux terroristes

Cet argument de la nécessité d'opter pour des moyens de lutte « contre-révolutionnaires » est renforcé par l'idée de leur efficacité. C'est dans ce contexte qu'un argumentaire spécifique est mis en place pour justifier la torture. Il est très largement construit autour de l'idée d'une réponse au terrorisme urbain dans une ville innervée par les réseaux nationalistes.

La pratique de la torture est tantôt renvoyée au geste technique d'un chirurgien, tantôt à celui d'un prêtre ayant à convertir, ou encore aux coups qu'un père bienveillant utilise pour châtier, pour son bien, un enfant turbulent, ou enfin au souci d'un professeur adoptant le langage de son élève pour bien se faire comprendre<sup>27</sup>. L'ensemble reposant sur l'idée, implicite, que la personne torturée à quelque chose à dire (à avouer) et que, dès lors, elle est coupable. La torture fonctionne ainsi comme une sorte d'anticipation de la peine – en éliminant le recours à la justice, dont les militaires déplorent de toute façon la lenteur et la clémence. Cette disparition de la justice et cette procédure expéditive présentée en lieu et place ne sont pas sans poser problème. La justification est donc essentiellement présentée à partir de cas flagrants où la culpabilité de la personne torturée est indéniable: un « tueur avéré qui fait partie d'un « gang » ou « le témoin reconnu d'un crime, d'un attentat, même s'il a été passif »<sup>28</sup>, un terroriste, enfin, qui sait

23 Antoine Argoud, *La décadence, l'imposture et la tragédie*, Fayard, Paris, 1974, p. 121.

24 Note de service du général Massu, le 29 mars 1957, 1R 339/3\* (SHD).

25 Littéralement « coupeurs de route », ce terme est utilisé d'abord en Tunisie puis appliqué au contexte algérien. Il désigne, pendant toute la guerre, les adversaires de l'armée française et contribue, avec d'autres mots, à lui dénier tout statut de combattant.

26 R.P. Delarue, « Réflexions d'un prêtre sur le terrorisme urbain ». Texte diffusé en annexe de la note de service du général Massu du 29 mars 1957, 1R 339/3\* (SHD).

27 Voir Gabriel Périès, « Conditions d'emploi des termes interrogatoire et torture dans le discours militaire pendant la guerre d'Algérie », *Mots*, N° 51, juin 1997, pp. 41-56.

28 « Entre deux maux, choisir le moindre ». Texte vraisemblablement écrit par le R. P. Delarue et le lieutenant-colonel Trinquier (voir Pierre Vidal-Naquet, *La raison d'État*, Minuit, Paris, 1962, p. 112) et adressé par la voie hiérarchique aux officiers de la zone nord-algéroise au printemps 1957. La presse en a connaissance rapidement.

où se trouve la prochaine bombe. Alors, les militaires doivent agir vite : « Aussitôt qu'un criminel [est] pris sur le fait, il [faut] qu'il parle spontanément, si possible, ou qu'il soit amené à dire ce qui permettrait d'éviter quelque nouveau massacre d'innocents »<sup>29</sup>. L'imminence d'un danger justifie le recours à la torture : là encore « à situation exceptionnelle, remèdes exceptionnels ! »<sup>30</sup>.

## L'urgence

De l'argument du terroriste qui sait où est la bombe, on glisse en fait à une justification basée sur la simple notion d'urgence et de rapidité. En fait, tant que l'organisation nationaliste n'est pas éradiquée, le danger pèse ; son poids est aussi lourd que de réels attentats. Même si une note de service avait tenté de distinguer les « rebelles faits prisonniers au cours des engagements et qui n'ont pas participé à des exactions » des individus responsables d'actes au « caractère odieux qui s'attache au banditisme et au terrorisme »<sup>31</sup>, les réticences des militaires peuvent être grandes. Un texte accompagnant la note de service précitée convient, en effet, que les « nécessités d'ordre local » priment : « Certains rebelles, pris les armes à la main au cours d'engagements peuvent, après enquête, être convaincus d'actes de terrorisme antérieurs, auquel cas il n'y aura évidemment pas lieu de leur donner un traitement privilégié »<sup>32</sup>...

En fait, le plus souvent, tous les ennemis sont assimilés et l'argumentaire justifiant le recours à la torture dans le cas de la lutte contre le terrorisme urbain devient mobilisable dans toute circonstance. Le ministre résidant ne s'en offusque pas, au contraire. Après une énumération qui fonctionne comme une mise en équivalence, il affirme sans détours : « Les menaces atroces, les crimes abominables des rebelles nous impos[ent] une conduite », « le respect strict de la légalité peut devenir en certains cas un crime »<sup>33</sup>.

## La proportionnalité à la menace et le devoir de protéger

La menace effraie. Elle met l'ordre en danger : « À la différence de la guerre où la victoire est l'enjeu, [dans le maintien de l'ordre] il s'agit d'une violence dirigée pour le rétablissement de la paix civile » ; dans ce cas, les moyens employés ne sont pas proportionnels « à l'attaque, comme à la guerre, mais [à] la menace »<sup>34</sup>.

29 *Ibid.*

30 *Ibid.* A l'époque carolingienne déjà, le concept de « crime manifeste » permettait des entorses à la procédure normale d'enquête et un recours plus rapide à l'ordalie, justifié par l'urgence.

31 Note de service du sixième bureau de la 10<sup>e</sup> Région Militaire (ie l'Algérie), le 24 novembre 1957, 1H 3977/2 (SHD). Cette note recommande d'accorder aux premiers « un traitement aussi proche que possible de celui qui est accordé aux prisonniers de guerre par les pays civilisés ayant souscrit aux engagements en ce domaine ».

32 Note de service du cinquième bureau du Corps d'Armée de Constantine, 10 décembre 1957, accompagnant la note de service du sixième bureau de la 10<sup>e</sup> RM, 1H 3977/2 (SHD).

33 *Ibid.*

34 Antoine Garapon, « Que signifie maintenir l'ordre ? », *Esprit*, N° 248, décembre 1998, pp. 121-133.

Quelles sont les violences autorisées dans un tel contexte où la priorité est donnée à la recherche du renseignement ? Dans un des rares textes explicites issus des plus hauts niveaux de commandement, le général Salan, commandant l'armée d'Algérie, préconise « l'enlèvement provisoire et par surprise, par action hélicoptérée, de quelques habitants pris au hasard ou repérés comme suspects en vue d'un interrogatoire sur l'organisation rebelle implantée dans le douar »<sup>35</sup> ou encore des « interrogatoires poussés à fond et immédiatement exploités », « aussi serré[s] que possible »<sup>36</sup>. Le général Salan ne peut s'aventurer trop précisément sur le terrain des conseils pratiques<sup>37</sup>. Un de ses subordonnés précise les contours moraux de l'action d'un bon militaire : « Il s'agit bien là d'une lutte inéluctable et implacable, dont la justification morale se trouve dans le devoir de protéger efficacement les populations qui nous ont conservé leur confiance »<sup>38</sup>. Quant aux contours techniques, ils restent flous. Avant décembre 1959 et l'interdiction explicite et rigoureuse par le ministre des Armées des « procédés coercitifs tels que l'eau, l'électricité ou le palan »<sup>39</sup>, les responsables s'étaient contentés, au mieux, de demander que des « méthodes attentatoires à la dignité humaine de l'individu »<sup>40</sup> ne soient pas utilisées. Il pouvait être précisé qu'était interdit tout « procédé qui marquerait irrémédiablement l'individu moralement ou physiquement »<sup>41</sup> – sans plus de précision.

## Les méthodes employées et les agents

Il est cependant possible de savoir quelles étaient les méthodes utilisées et comment les militaires, sur le terrain, interprètent les ordres ambigus qui leur étaient donnés. Le contenu de l'instruction du ministre des Armées après cinq années de conflit est bien confirmé : la torture à l'eau (par l'intermédiaire d'un entonnoir ou dans un bassin quelconque), l'électricité et la suspension sont des tortures récurrentes. Elles sont précédées de la mise à nu des prisonniers et de coups.

35 Directive générale N°3, 19 janvier 1957 (SHD).

36 Note de service du général Salan, 11 mars 1957, 1H 3087/1 (SHD).

37 Certains de ses subordonnés s'en plaignent. Ainsi les officiers du corps d'armée d'Alger : « la forme spéciale de ce conflit moderne place chacun devant des missions qui, sortant du cadre traditionnel de la guerre classique, ne sont pas codifiées : les consciences se trouvent alors face à un dilemme douloureux qu'elles répugnent parfois à résoudre, en l'absence de directives précises ». « L'insuffisance du code pénal » est critiquée ; le « manque de directives fermes et nettes concernant la conduite de la guerre révolutionnaire » est unanimement déploré. Rapport sur le moral dans le Corps d'Armée d'Alger en 1957, 31 décembre 1957, 1H 2424 (SHD).

38 Directive opérationnelle du général Loth, 6 décembre 1957, 1H 4402/2\* (SHD).

39 Instruction de Pierre Guillaumat au général Challe, commandant les troupes en Algérie, 23 décembre 1959 (source privée). Le ministre précise qu'il souhaite que ces instructions soient diffusées jusqu'à l'échelon du commandant de quartier avec rappel des sanctions sévères encourues en cas de violation. Il entend bien que sa volonté soit connue au plus petit niveau de l'armée, sans passer par l'élaboration d'autres textes aux échelons intermédiaires.

40 Directive N°2 du général Allard aux commandants de zone, 23 mars 1957, 1R 296\* (SHD).

41 Instruction du général Allard aux généraux commandant les zones nord, sud, est et ouest du Corps d'Armée d'Alger, 27 mars 1957, 1R 296\* (SHD).

## La réalité rudimentaire

Si le palan suggère un appareillage spécifique, la réalité est souvent plus rudimentaire : pieds et mains liés derrière le dos, un bâton est passé entre les deux et le prisonnier suspendu comme un animal. Une corde peut aussi avoir cette fonction, liant les mains ou les pieds. Quant à l'électricité, elle est la technique la plus utilisée : elle peut l'être dans les casernements comme lors des opérations puisque l'évolution des techniques permet de transporter la génératrice électrique avec les troupes lors du combat. Cet appareil qui sert à fournir de l'électricité au téléphone de campagne ou à la radio peut aussi être détourné de sa fonction première pour alimenter en électricité des électrodes placées sur le corps du prisonnier.

Cet aspect fonctionnel a certainement joué mais il faut surtout noter ce que cette torture a de séduisant pour des esprits rationnels qui tentent de se persuader de la nécessité de cette violence pour la guerre<sup>42</sup>. Elle est aussi très différente des violences de l'adversaire mises en avant par la propagande où dominent les mutilations. En outre, la génératrice électrique permet de mettre à distance le corps du supplicié. On retrouve d'ailleurs cette médiation par un objet dans les autres méthodes : corde, palan, jerrycan d'eau, entonnoir. Enfin, il faudrait ajouter à cette courte liste des techniques utilisées sur l'ensemble du territoire algérien pendant toute la guerre – au-delà de l'interdiction explicite de fin 1959 notamment – la pratique du viol, souvent par l'intermédiaire d'objets.

Puisant à un registre relativement limité de violences, le plus souvent combinées entre elles, la torture pratiquée par l'armée française en Algérie semble obéir à une règle non dite : ne pas laisser de traces définitives sur le corps de la victime. Dans le cas contraire, celle-ci est souvent exécutée et si l'exécution est programmée d'avance, la violence aussi est adaptée.

## Les « spécialistes »

Ces tortures sont le plus souvent le fait de certains soldats particuliers, le plus souvent regroupés au sein du deuxième bureau, c'est-à-dire le bureau chargé du renseignement. Il s'agit d'une petite équipe de quelques personnes, doublée parfois d'un commando, et dirigée par un officier. Ces hommes sont essentiellement des appelés du contingent. Pendant la guerre d'Algérie, le poids donné à la recherche du renseignement a conduit à l'extension du deuxième bureau au-delà des états-majors. Des officiers de renseignement ont été formés rapidement et envoyés jusque dans les secteurs et les régiments<sup>43</sup>. Cependant, parler de formation à la torture serait tout à fait excessif dans la mesure où les techniques d'interrogatoire paraissent surtout avoir été apprises sur le tas ou par échange de « trucs » entre officiers.

42 La génératrice permet de graduer la violence, de l'adapter à la réponse de la victime.

43 La grande marge d'interprétation laissée aux exécutants interdit d'affirmer que l'ensemble des officiers de renseignement ont eu recours à la torture. En revanche tout converge pour dire que cette pratique était considérée comme légitime et souvent nécessaire.

À côté de cette équipe, les autres soldats peuvent aussi être amenés à torturer des prisonniers, notamment quand il s'agit de les interroger immédiatement après leur capture – ce que toutes les instructions recommandent. Par ailleurs, la guerre d'Algérie a aussi donné lieu au développement d'une structure spécifique de spécialistes chargés de torturer les personnes les plus importantes, les plus délicates ou les plus réticentes : les Détachements Opérationnels de Protection<sup>44</sup>.

Quelle que soit la configuration, la torture est toujours une violence collectivement infligée, sous la direction d'un supérieur. La présence d'un officier responsable amène à parler d'un crime par obéissance, ce qui n'allège en rien la part de responsabilité de chacun<sup>45</sup>. De fait, les tortionnaires forment un groupe dont la torture, pratiquée collectivement, est un des fondements. Cette communion dans la violence intentionnellement infligée à autrui amène à définir autrement le mot tortionnaire. Au-delà de l'homme qui porte les coups ou qui plonge la tête du prisonnier dans l'eau, il y a tout un groupe où chacun a sa place : celui qui pose les questions, celui qui traduit éventuellement, celui qui prend des notes, celui qui ajoute de l'eau sur le corps soumis aux décharges électriques. Dans ce groupe, les hommes s'éprouvent et se contrôlent. Cette dimension collective est essentielle pour apprécier à la fois la contrainte psychologique et la protection ressenties. Point n'est besoin d'école de formation, de dressage particulièrement dur, pour comprendre que, dans le contexte d'anxiété caractéristique de cette guerre de guérilla, des hommes – que rien ne prédisposait a priori à ces actes – aient accepté de participer à des séances de torture.

Pour eux, à l'époque comme aujourd'hui, une des principales justifications de leurs actes (après avoir rappelé la violence de leur adversaire et présenté l'action de l'armée française comme simple défense) consiste à insister sur le but poursuivi (le renseignement), en suggérant son efficacité. C'est toute la force de l'argument présentant le recours à la torture comme un élément crucial dans la course engagée par les forces de l'ordre avec des terroristes sur le point de faire exploser une bombe. Voyons ce qu'il en est précisément sur le terrain.

## Les buts poursuivis et les effets de la torture

Dès la fin de l'année 1954, le ministre de l'Intérieur – en charge de l'Algérie<sup>46</sup> – perçoit bien la difficulté qu'il y a, pour la police, à lutter contre le terrorisme, qui plus est quand il est utilisé par un mouvement jusqu'alors inconnu des policiers.

44 Sur la mise en place et le développement de ce service et sur la difficulté extrême du pouvoir militaire et politique à le contrôler, je me permets de renvoyer à Raphaëlle Branche, *La torture et l'armée pendant la guerre d'Algérie, 1954-1962*, Gallimard, Paris, 2001, chap. 9, 12 et 18.

45 De même l'officier responsable du groupe menant les tortures est-il inséré dans une structure hiérarchique qui le contraint, sans lui ôter sa part de responsabilité propre.

46 Un gouverneur général le représente en Algérie. A partir de 1956, le gouverneur général est remplacé par un ministre résidant, membre du gouvernement, à égalité avec les autres ministres – ce qui témoigne de l'importance donnée alors à l'Algérie.

« Il est évident, affirme-t-il, qu'il est difficile à une police d'empêcher qu'un jour un terroriste – tel est son nom abominable – puisse, dans un cinéma d'Alger, lâcher une bombe qui fera tant de victimes »<sup>47</sup>. Deux ans et demi plus tard, alors que la police<sup>48</sup> a été supplantée par l'armée dans les opérations de « maintien de l'ordre » en Algérie, et que les militaires viennent même de recevoir les pleins pouvoirs pour casser l'emprise du FLN à Alger, François Mitterrand, devenu garde des Sceaux, commente avec inquiétude les succès affichés crânement par les parachutistes : « Les résultats obtenus par l'armée, dans le domaine de la répression du terrorisme ont été, certes, très importants. Mais cette activité aurait été tout aussi efficace et n'aurait fait, en échappant à la critique, que gagner en autorité, si elle s'était montrée plus soucieuse des lois »<sup>49</sup>.

### Des résultats – à court terme

Effectivement les parachutistes dirigés par le général Massu accumulent en moins de trois mois des résultats impressionnants. Engagés pour empêcher la réussite de la grève générale lancée par le FLN fin janvier, ils ont essentiellement pour mission d'éradiquer les réseaux nationalistes dans la capitale de l'Algérie française – qu'il s'agisse des militants eux-mêmes et de leurs chefs, des communistes ou des chrétiens qui les soutiennent, de leur réseau de fabrication de bombes et de porteurs de bombes enfin. Des conférences de presse viendront régulièrement annoncer les succès à grands renforts d'organigrammes ennemis, de photos de saisies, de présentation de la prise de choix que constitue l'arrestation du chef de la région, Larbi ben M'hidi<sup>50</sup>.

Cette réussite de façade – puisque des attentats sanglants vont de nouveau secouer la capitale en mai et juin et qu'il faudra attendre l'automne pour voir démanteler l'organisation du FLN à Alger<sup>51</sup> – est obtenue par le bouclage du quartier de la Casbah<sup>52</sup>, l'organisation d'un système de recensement strict des

47 Audition du ministre de l'Intérieur devant la commission de la Défense Nationale de l'Assemblée Nationale, le 2 décembre 1954 (Archives de l'Assemblée Nationale).

48 Dont plusieurs rapports ont, par ailleurs, établi qu'elle recourait ordinairement à la torture. Voir Pierre Vidal-Naquet, *La torture dans la République: essai d'histoire et de politique contemporaines*, 1954-1962, Minuit, Paris, 1972.

49 Lettre du garde des Sceaux à Guy Mollet avec copie à Robert Lacoste, 22 mars 1957, cab 12/87\* (Centre des Archives d'Outre-Mer).

50 Plus précisément Larbi ben M'hidi est membre du CCE (Comité de Coordination et d'Exécution), l'organe exécutif du FLN. Il est un des plus virulents du déclenchement de la grève générale et c'est lui qui dirige les actions puisqu'il est à Alger. Son arrestation entraîne le départ du CCE d'Alger et une réorganisation du FLN dans la ville. Officiellement Larbi ben M'hidi est mort dans sa cellule, se suicidant avec ses draps. Ce mensonge cachait en réalité l'exécution sommaire du principal dirigeant nationaliste arrêté par l'armée en Algérie. Il témoignait notamment de la manière dont les militaires s'emancipaient alors de leur tutelle civile.

51 En revanche, la prise en main de la population par l'armée française est avérée dans les années qui suivent. Les foules algériennes célébrant le putsch du 13 mai 1958 en sont peut-être une preuve, de même que l'arrêt des attentats. Toutefois l'importance des manifestations spontanées de décembre 1960 en faveur de l'indépendance amène à nuancer ce triomphalisme – en attendant une étude précise de cette implantation nationaliste et sa stratégie.

52 Ville arabe au cœur d'Alger où le FLN était très implanté.

habitants couplé avec un encouragement à la délation, la pratique systématique de torture et de rafles, la disparition hors de tout cadre légal des personnes arrêtées et la multiplication des exécutions sommaires<sup>53</sup>. Si le succès est claironné, c'est aussi qu'il faut détourner l'attention de ces méthodes dont l'opinion publique française et internationale commence à peine à deviner l'ampleur.

La vérité est, de toute façon, connue de très peu dans sa totalité et très rares sont sans doute les hommes politiques au courant. Si François Mitterrand paraît convaincu qu'en respectant la loi, les militaires auraient été « tout aussi efficace[s] »<sup>54</sup> et si, quarante-trois ans plus tard, le responsable des parachutistes d'Alger lui fait écho en admettant : « on aurait pu procéder autrement »<sup>55</sup>, il y a fort à parier que la très grande majorité des hommes au pouvoir s'accordent sans doute alors (et peut-être encore aujourd'hui) à penser que la torture est efficace.

Qu'en est-il en vérité ?

### Un moyen privilégié dans un plan d'ensemble

Certains renseignements obtenus sous la torture conduisent peut-être à des arrestations. Peut-être même que certaines d'entre elles permettent de déjouer des attentats en cours d'exécution. Mais là n'est pas l'essentiel pour l'armée française – quoiqu'elle en laisse paraître dans ses justifications ponctuelles. L'essentiel est bien d'identifier les membres du FLN et de l'ALN. On développe l'idée que les combattants – y compris qualifiés de terroristes – se déplacent dans la population comme des poissons dans l'eau et que, dès lors, il suffit de les priver de leur eau pour les arrêter. On déplace la population algérienne dans des camps, en créant des zones interdites où les combattants de l'ALN sont chassés sans contrainte<sup>56</sup>. Or la cible de l'armée française est double : au premier abord, elle pourchasse des ennemis, des « rebelles »,

53 Un retour timide à la légalité a lieu à partir d'avril 1957 mais l'essentiel du système – notamment la pratique systématique de la torture – reste en place.

54 Lettre du garde des Sceaux à Guy Mollet avec copie à Robert Lacoste, 22 mars 1957, cab 12/87\* (CAOM).

55 Quelques mois plus tard, il précise : « On aurait dû faire autrement, c'est surtout cela que je pense. Mais quoi, comment ? Je ne le sais pas. Il aurait fallu chercher, tenter de trouver. On n'a malheureusement pas réussi. » Dans cet interview, il avait décrit ainsi le contexte : « De plus, je pense que les civils faisaient ce qu'ils pouvaient à cette époque et que ce n'était pas facile pour eux. Cette guerre était très complexe : elle avait des aspects à la fois politiques, policiers, sociaux et économiques. Mais j'aimerais qu'on évite de mettre l'armée française en accusation. On lui a imposé une mission désagréable, le rétablissement de l'ordre, elle l'a effectuée du mieux qu'elle a pu. Quant à définir la responsabilité du pouvoir politique, je ne vois pas comment ce serait possible. Tout ce que je peux vous dire, c'est qu'ils venaient régulièrement à Alger, à la 10<sup>e</sup> division parachutiste, et qu'ils allaient visiter les régiments et contrôler le travail de renseignement. Ils venaient même quand je n'étais pas là. Il y en avait toujours un dans le secteur, ce qui se comprend, car nous menions une action extrêmement importante à ce moment-là à Alger. Mais aucun d'entre eux ne m'a jamais dit quoi que ce soit à ce sujet, pas même : « Allez-y plus doucement ! » Je pense qu'ils avaient tous très peur de ce qui se passait à Alger, des assassinats, des bombes (Lacoste en particulier) et qu'ils voulaient que ça cesse à tout prix. » Interview du général Massu, par Florence Beaugé, *Le Monde*, 22 novembre 2000.

56 A la fin de la guerre, c'est près qu'un quart de la population algérienne qui a ainsi été déplacée de force. Voir Michel Cornaton, *Les camps de regroupement de la guerre d'Algérie*, Editions ouvrières, Paris, 1967 pour la première étude.

des « terroristes » ou des « hors-la-loi ». Mais, au deuxième abord et en même temps, elle s'efforce de mimer l'action du FLN : de convaincre la population algérienne que son avenir est avec la France. Pour ce faire, l'action est tous azimuts : construction de routes, d'écoles, de logements – que plus de 120 ans de présence coloniale n'ont pas trouvé le temps de construire –, mise en place d'un plan de modernisation de l'économie, développement d'une assistance médicale gratuite, etc.

La torture n'est pas séparée de ce plan d'ensemble : elle en est un des moyens privilégiés.

Loin d'une violence choisie, dans l'urgence, pour permettre d'arrêter un meurtrier, elle s'avère une violence quotidienne, banale, utilisée indifféremment en ville ou dans les montagnes, loin de toute menace « terroriste ». Certains prisonniers sont torturés immédiatement après leur arrestation, mais d'autres – ou les mêmes – sont laissés languir en captivité un certain temps avant d'être soumis au supplice.

Si des civils urbains, suspectés d'appartenir à des réseaux de poseurs de bombes, sont torturés, ils ne sont qu'une infime minorité des victimes. Celles-ci sont bien plus souvent de simples civils suspectés de ravitailler les combattants des maquis, de les héberger ou encore de les connaître, de les avoir vus. Bien entendu, ils peuvent aussi être suspectés d'être membres du FLN, de collecter de l'argent, de structurer politiquement la population, ou encore d'être membres de l'ALN.

Alors que, pour les militaires français, le renseignement est présenté comme la fin ultime de la torture – et des renseignements peuvent effectivement être obtenus ainsi –, il n'en constitue en réalité que le fantasme<sup>57</sup>. L'essentiel de la violence est ailleurs.

Cependant cette insistance sur le renseignement dit bien quelque chose de fondamental : qu'il y a, au-delà de la salle de torture, un monde relié à ce lieu et aux individus qui s'y trouvent. Les tortionnaires disent utiliser la souffrance infligée intentionnellement à autrui comme moyen de connaissance de ce monde qui se dérobe à leur observation, restant hermétiquement opaque – en dépit de la longue histoire coloniale qui les a vus se juxtaposer plus que se mêler. En réalité, ils l'utilisent comme moyen de communication vers ce monde.

## La population algérienne comme enjeu central

Au fur et à mesure que la guerre s'impose à tous, la population algérienne est en effet devenue l'enjeu central pour les deux principaux camps en présence, un terrain de combat privilégié. La torture est devenue une arme de base dans cette guerre essentiellement politique, dans laquelle la conquête de la population

57 Selon le *Trésor de la langue française*, le fantasme est une « construction imaginaire, consciente ou inconsciente, permettant au sujet qui s'y met en scène, d'exprimer et de satisfaire un désir plus ou moins refoulé, de surmonter une angoisse ».

est vitale – qu'on l'obtienne par la conviction, par l'action psychologique, l'amélioration des conditions de vie des Algériens, ou qu'on l'obtienne par la torture et la terreur. En effet, en torturant un individu, les militaires français s'adressent à ses communautés d'appartenance, familiale, villageoise, clanique, politique. En l'humiliant, en le violentant, en l'obligeant à céder, à trahir, ils affirment leur omnipotence présente et leur volonté de pouvoir pour l'avenir. On considère souvent bien facilement que la torture vise à faire parler. En réalité, dans l'usage politique qui en est fait en Algérie comme dans d'autres situations comparables, la torture cherche surtout à faire entendre. Elle n'est pas seulement du côté de la raison d'Etat, de cette violence nécessaire au fonctionnement de l'Etat mais qui doit être cachée. Elle est le pouvoir lui-même, dans toute sa radicalité, lorsqu'il ne peut plus se masquer derrière les aménagements inégalitaires de l'ordre colonial. Dès lors elle entretient un rapport complexe à sa publicité. Car si elle peut être vue comme la face obscure d'un ordre colonial qui valorise ses apports en termes de « civilisation », il ne faut pas penser pour autant qu'elle doive rester cachée. Au contraire, pour être efficace là où est l'enjeu ultime (dans la population algérienne), elle doit être connue. Dans ce jeu de miroirs déformants, dans cette caisse de résonance des rumeurs qu'est toujours une guerre, les opinions publiques sont donc amenées à jouer un rôle complexe.

## Le rôle des opinions publiques

Crains, quand ils risquent d'entraver l'action gouvernementale, les mouvements d'opinion peuvent être aussi souhaités par les autorités politiques (vis-à-vis du reste du monde mais aussi vis-à-vis des autorités militaires par exemple). Cependant l'époque de la guerre d'Algérie est encore caractérisée par une sous-exposition des conflits à la couverture médiatique. Le terrain algérien est éloigné de la métropole et, en Algérie même, l'information est contrôlée par l'armée. À l'exception de ce qui se passe dans les grandes villes<sup>58</sup>, rares sont les faits qui peuvent arriver à la connaissance d'un large public.

### Informer le monde

Pourtant les nationalistes tentent, très tôt, d'informer le monde sur leur sort. Les réunions internationales (conférence de Bandoeng) et surtout l'ONU sont des tribunes privilégiées pour ceux qui veulent faire reconnaître le droit du peuple algérien à disposer de lui-même et tentent de casser le discours officiel français cantonnant les événements d'Algérie à une « affaire intérieure française »<sup>59</sup>.

58 C'est précisément une des raisons qui poussa le FLN à opter pour le terrorisme aveugle urbain à Alger même. La visibilité de ces actes était sans commune mesure avec les actions menées dans le bled algérien.

59 Matthew Connelly, *A Diplomatic Revolution: Algeria's Fight for Independence and the Origins of the Post-Cold War Era*, Oxford University Press, Oxford and New York, 2002.

Vigilantes, les autorités françaises mènent aussi la guerre sur ce terrain diplomatique. Elles envoient ainsi à la commission des droits de l'Homme de l'ONU leur rapport triennal sur les droits de l'homme, en précisant que l'existence d'un ordre social est indispensable à l'effectivité des libertés individuelles<sup>60</sup>. Le rapport propose une analyse de la situation en Algérie depuis 1954 : « ... le développement d'une entreprise de subversion politique caractérisée dès l'origine par le massacre des populations civiles et les actes de terrorisme individuel [a créé] dans cette partie du territoire de la République française une situation de crise où la vie des citoyens, la sauvegarde des libertés et des biens, et la souveraineté nationale elle-même [sont] dangereusement menacées ». Tout en insistant sur le fait que les civils gardent la main sur la politique en Algérie, le rapport précise les différentes mesures prises pour réprimer et améliorer la situation. Il indique explicitement qu'il est interdit d'obtenir des aveux par la force ou la ruse dans le cadre judiciaire. Si rien n'est dit des cadres extra-judiciaires, il est toutefois précisé qu'un « fonctionnaire ou agent de la force publique [qui], dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, a sans motif légitime usé ou fait user de violences envers les personnes » verra sa peine alourdie<sup>61</sup>.

Dans cette guerre inégale à mener en direction de l'opinion publique internationale représentée à l'ONU, la France est mieux armée : là aussi elle a la force d'un pouvoir en place. Et pourtant, la revendication des nationalistes algériens trouve assez rapidement des échos et des soutiens. Précédé par quelques campagnes internationales à propos de cas de personnes torturées, le bombardement d'un village tunisien situé près de la frontière algérienne achève de ruiner la crédibilité d'une version des événements comme « affaire intérieure » française. Cependant sur ce terrain la question de la torture ne joue sans doute qu'un rôle mineur.

## Le poids limité de l'opinion publique en France

Il en est différemment auprès de l'opinion publique française. En 1957, elle découvre qu'il ne s'agit pas de simples bévues mais bien d'une pratique massive (même si on en ignore alors l'ampleur réelle) et, fait accablant, qu'elle touche des Européens et des femmes. L'émotion importante dépasse des cercles militants ou chrétiens ; elle infléchit la politique gouvernementale et l'oblige à prendre nettement position<sup>62</sup>. Cependant, si certains milieux se constituent

60 Rapport triennal envoyé en septembre 1957, archivé dans le fonds René Cassin, 382AP/129/6 (Centre Historique des Archives Nationales).

61 C'est précisément le constat de l'absence généralisée de sanctions et de condamnations pénales qui permet de conclure que la torture – quoique interdite – était bien autorisée en Algérie.

62 C'est aussi à la suite de cette émotion publique que les autorités militaires en charge de la répression à Alger édictent des textes interdisant tout « procédé qui marquerait irrémédiablement l'individu moralement ou physiquement ». Le contexte est explicitement mentionné : il faut faire en sorte que « l'armée ne puisse être accusée d'avoir usé, soit de représailles sur des innocents, soit de méthodes attentatoires à la dignité humaine de l'individu ». Directive N° 2 du général Allard aux commandants de zone, 23 mars 1957, 1R 296\* (SHD).

alors en aiguillon, cherchant à obtenir le maximum d'informations<sup>63</sup>, veillant à ce que les affaires ne soient pas enterrées, à ce que l'opinion reste informée, la torture ne constitue ni un objet d'indignation permanent, ni un motif politique de premier plan pendant la guerre. Aucun membre du gouvernement ne démissionne. Aucun responsable militaire n'est sanctionné pour ces méthodes<sup>64</sup>.

## Des leçons de la guerre d'Algérie

Cette impunité doit-elle rester comme la principale leçon de la guerre d'Algérie? La question mérite d'être posée tant ce conflit est devenu le support d'une théorie de la guerre exportée dans le monde. En effet, en dépit d'un contexte colonial qui peut paraître appartenir au passé, il y a bien dans cette guerre des éléments caractéristiques de nombreux conflits contemporains, le plus souvent marqués par une grande inégalité entre les combattants. Si deux systèmes culturels s'y confrontent, l'un a une prétention hégémonique teintée de mépris pour l'autre et il peut mettre à son service les appareils de l'Etat. À ce rapport de forces culturel s'ajoutent de grandes inégalités de droit et, en particulier, un rapport à la terre marqué par une opposition entre occupants légitimes et occupants illégitimes (binôme que les deux parties actionnent également, chacune avec leur interprétation, l'une étant l'occupant illégitime de l'autre). Enfin, l'enjeu est bien de faire d'une présence imposée par la force une présence consentie par la majorité.

Dans ce contexte, qualifier son ennemi de « rebelle », de « subversif » ou de « terroriste », c'est l'inscrire dans un ailleurs, un « hors la loi »<sup>65</sup> qui autorise bien des violences. Le qualifier ainsi, c'est lui imputer la violence qu'il pourrait subir, comme premier fauteur de troubles. Enfin, c'est dénier à son action toute dimension légitime – en particulier en la renvoyant à l'action d'une minorité. Et surtout, c'est refuser de considérer qu'il agit pour des mobiles, et avec un projet, politiques. Or, ce que fait précisément celui qui recourt à la torture comme arme de guerre essentielle d'un système répressif, c'est un acte à valeur politique. Ses actions sont des réponses politiques à une menace politique. Dans ces contextes, la pratique de la torture vise bien à obtenir le contrôle total de la population, à la soumettre à un projet d'avenir précis et non négocié. En refusant à l'autre le statut d'interlocuteur politique, en le réduisant au rang de « terroriste », on risque néanmoins de se priver d'une élaboration politique de sortie de guerre qui rende toute situation obtenue par cette contrainte-là particulièrement instable. Au contraire, favoriser

63 Le rôle de Pierre Vidal-Naquet et du comité Audin est ici essentiel.

64 Si quelques responsables politiques ou militaires ont pu manifester leur désaccord avec cette pratique et même usé de leur pouvoir pour sanctionner certains de leurs auteurs, cela n'entame pas le fait que la torture était reconnue comme faisant partie intégrante de la mission des forces de l'ordre.

65 « Hors la loi » était précisément l'expression par laquelle les Français ont désigné longtemps les nationalistes algériens.

d'autres leviers, c'est essayer de faire bouger le rapport de forces belligère. Plus que de chercher à écraser l'adversaire, il s'agit de le faire changer de positionnement, tant vis-à-vis de la population qu'il tente de contrôler que vis-à-vis de celle qu'il aimerait, lui aussi, cantonner, chasser ou éliminer.

# Sérvices infligés à des prisonniers : la réponse légale apportée par les États-Unis à la question de la torture depuis le 11 septembre 2001

**James Ross\***

James Ross est directeur juridique et politique de l'organisation *Human Rights Watch* à New York.

## Résumé

*L'usage de la torture par les forces armées américaines et par la CIA n'a pas été uniquement le fait des « quelques pommes pourries » qui ont sévi à la prison d'Abou Ghraïb. Bien d'autres pratiques – y compris la restitution de détenus à des pays tiers et les « sites noirs » secrets – ont été jugées admissibles, au regard du droit interne et du droit international, par l'administration américaine. Cet article examine, d'une part, les diverses voies juridiques explorées par l'administration Bush pour justifier et poursuivre son programme d'interrogatoires coercitifs et, d'autre part, la manière dont le Congrès et les tribunaux américains ont réagi. La définition et la redéfinition de la torture et des traitements cruels, inhumains et dégradants ont constitué les principaux thèmes du débat public. Certes, la législation américaine définissant la torture s'est rapprochée des normes internationales, mais ces mêmes lois empêchent aussi les personnes souhaitant obtenir réparation pour mauvais traitements de porter leur affaire devant les tribunaux et, de fait, ces lois mettent les responsables de ces actes à l'abri des poursuites.*

.....

\* Original anglais, « Black letter abuse: the US legal response to torture since 9/11 », *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, N° 867, septembre 2007, pp. 561-590.  
L'auteur remercie Nicolette Boehland, de *Human Rights Watch*, pour l'aide apportée à la préparation de cet article.

## Introduction : les révélations

Jusqu'à l'apparition sur les chaînes de télévision américaines, en avril 2004, des photographies prises à la prison irakienne d'Abou Ghraïb, les allégations de tortures commises par des agents américains dans le cadre de « la guerre mondiale contre le terrorisme » sont restées ignorées du grand public. Avant la diffusion massive de ces images chocs, les informations, faisant état de tortures et d'autres mauvais traitements, parues dans les médias et les publications des organisations de défense des droits de l'homme avaient peu attiré l'attention du public; manifestement, elles n'avaient pas non plus alerté le Pentagone. Il est vrai que les mots ne pouvaient pas décrire la réalité avec autant de force que les images. Il est vrai aussi que les images elles-mêmes ne pouvaient pas capturer entièrement la réalité d'Abou Ghraïb. Ni les photos des soldats américains levant les pouces derrière des Irakiens nus, empilés comme des objets, ou posant près d'un cadavre portant des traces de sévices, ni la photo des chiens d'attaque menaçant un prisonnier nu, sans défense, ni même le cliché iconique du détenu cagoulé, forcé de se tenir debout sur une caisse, bras écartés, les mains reliées à des fils électriques, ne permettaient de saisir toute la réalité.

De plus, malgré les grands titres sur « le scandale d'Abou Ghraïb », cette prison n'était pas seule en cause. Les exactions commises n'étaient pas non plus uniquement le fait de « quelques pommes pourries ». Des membres du personnel de l'armée américaine et de la CIA ont commis des actes de torture et recouru à d'autres méthodes d'interrogatoires coercitifs dans des lieux aussi divers que les centres de détention de la base aérienne de Bagram, en Afghanistan, les camps de détention et les bases opérationnelles avancées en Irak, ou Guantánamo Bay, à Cuba. Les prisonniers ont été privés de sommeil pendant de longues périodes, exposés à des températures extrêmes, enchaînés dans des positions stressantes, roués de coups; ils ont subi la nudité forcée et d'autres traitements dégradants; certains ont été mis au secret solitaire pour une période indéfinie, ou soumis à d'autres méthodes d'interrogatoire abusives. Pour qu'il avoue tout ce qu'il savait sur Al-Qaïda, Jose Padilla, un citoyen américain, a été détenu pendant 43 mois, dans des conditions d'isolement sévères, dans une prison de la Marine à Charleston, en Caroline du Sud<sup>1</sup>.

Il ne s'agit là que des méthodes utilisées dans les centres de détention connus. Seules des informations les plus ténues circulent au sujet des actes de torture commis par la CIA dans ses prisons secrètes – connues sous le nom

1 Selon un article paru dans la presse américaine, les conditions de détention étaient particulièrement sévères: « *Although the issue of Padilla's treatment in the brig arose briefly in the Miami case, no judge has ruled on its legality. According to defense motions on file in the case, Padilla's cell measured nine feet by seven feet. The windows were covered over. There was a toilet and sink. The steel bunk was missing its mattress. He had no pillow. No sheet. No clock. No calendar. No radio. No television. No telephone calls. No visitors. Even Padilla's lawyer was prevented from seeing him for nearly two years* ». Warren Richey, « US gov't broke Padilla through intense isolation, say experts », *Christian Science Monitor*, 14 août 2007.

de « sites noirs » – en dehors des États-Unis<sup>2</sup>. Reste encore à mentionner les tortures infligées à des individus illégalement transférés (« restitués », selon la terminologie spécifique) par les États-Unis à des pays tiers, tels que la Syrie ou l'Égypte.

Les photos d'Abou Ghraïb ont eu assez de puissance pour déclencher à la fois la fureur du public, une réaction officielle de la part de l'administration du Président George W. Bush (restée jusque là assez peu prolixe) et une série d'enquêtes militaires. De nouvelles révélations publiées dans les médias ainsi que plusieurs requêtes présentées au nom de la loi sur la liberté de l'information ont contribué à maintenir ces questions à la une de l'actualité. Le public a pris connaissance de mémorandums internes, dans lesquels l'administration présentait des arguments juridiques justifiant la torture. Des militaires en retraite ont alors pris position publiquement et dénoncé des pratiques indignes des forces armées.

Plus de trois ans après les révélations sur le scandale d'Abou Ghraïb, les préoccupations suscitées par les sévices infligés aux détenus se sont diluées dans la problématique plus vaste de Guantánamo Bay et du sort de ses prisonniers. Selon le gouvernement des États-Unis, la torture est désormais prohibée et les mauvais traitements ont cessé. Les membres du personnel subalterne piégés sur les photos de la prison d'Abou Ghraïb ont été jugés et sanctionnés. Les avis de droit sur la question de la torture émis par le département de la Justice ont été désavoués. Les personnes détenues dans des lieux secrets par la CIA ont été envoyées à Guantánamo, où le Comité international de la Croix-Rouge peut les visiter. De plus, tant le manuel militaire de terrain que les règles de la CIA concernant les interrogatoires ont été réexaminés et jugés conformes aux obligations juridiques des États-Unis.

Ce n'est pourtant là qu'une partie de l'affaire. L'armée américaine n'a engagé, à quelques exceptions près, que peu de poursuites contre les membres de son personnel impliqués dans des cas de sévices infligés à des prisonniers. Un certain nombre de soldats et d'officiers subalternes ont, certes, été condamnés, mais aucun officier supérieur ne l'a été. De fait, des enquêtes ont été ouvertes sur d'autres cas, plus graves, de mauvais traitements subis par des détenus, notamment à la suite du décès de plusieurs détenus pendant leurs interrogatoires en Afghanistan et en Irak. Ces enquêtes ont peu progressé, ou n'ont eu pour résultat que des mesures disciplinaires ou de courtes peines. À l'exception de la rétrogradation du brigadier-général – un officier de réserve – qui était responsable des lieux de détention de la coalition en Irak, aucune mesure grave n'a été prise à l'encontre du personnel militaire de haut rang pour sanctionner son rôle dans la mise en place d'un système d'interrogatoires coercitifs de prisonniers.

Les États-Unis continuent de détenir plusieurs centaines d'hommes à Guantánamo Bay, sans se soucier du droit international des droits de l'homme ni du droit humanitaire. Plusieurs milliers de personnes sont en outre prisonnières en

2 Voir *Human Rights Watch*, « Off the record: US responsibility for enforced disappearances in the 'war on terror' », juin 2007.

Afghanistan et en Irak, où elles ont été incarcérées dans des circonstances discutables et où elles sont détenues dans des conditions douteuses. Les diverses enquêtes militaires ouvertes à la suite d'allégations de tortures n'ont rien révélé de terriblement répréhensible – du moins sur le plan pénal – au sommet de la hiérarchie. De son côté, le Congrès n'a jamais mené ses propres investigations : aucun membre de l'administration américaine n'a été licencié parce que des détenus avaient été torturés. Même si les États-Unis ont, de fait, mis fin à la torture et à d'autres formes de mauvais traitements dans ces centres de détention, les personnes qui y sont encore détenues continuent de subir la maltraitance psychologique que constitue l'isolement pendant une période indéfinie et de longue durée.

L'administration a cherché à s'exonérer de toute responsabilité dans les événements de la prison d'Abou Ghraïb. Par contre, lorsqu'elles ont été employées pour interroger des détenus dits « de grande valeur », les techniques coercitives de la CIA – dont certaines équivalent incontestablement à de la torture – ont fait l'objet d'éloges officiels<sup>3</sup>. Depuis fin 2006, plus d'une douzaine de « disparus » – de fait, des détenus incarcérés dans les prisons secrètes de la CIA – ont été transférés à Guantánamo. Par contre, on ignore toujours ce qu'il est advenu d'une quarantaine de personnes dont l'identité a été rendue publique par les organisations de défense des droits de l'homme. Beaucoup d'entre elles ont probablement été renvoyées dans leur pays d'origine sans que l'on sache quel sort les y attendait. Ainsi, tandis qu'elle condamnait les abus photographiés à la prison d'Abou Ghraïb, l'administration pilotait simultanément un programme d'interrogatoires coercitifs dans les lieux de détention offshore de la CIA.

Le présent article examinera les problèmes que posent, dans le droit interne, le recours à la torture et à d'autres formes de mauvais traitements infligés à des prisonniers détenus par les États-Unis dans le cadre de la « guerre mondiale contre le terrorisme » ainsi qu'à la suite des conflits armés en Afghanistan et en Irak. L'examen portera sur trois éléments : la réponse initiale donnée par la branche exécutive aux allégations de mauvais traitements ; les efforts déployés par la branche législative pour tenter de répondre aux préoccupations suscitées ; enfin, le rôle des tribunaux. Ce qui s'est passé aux États-Unis peut être comparé à une partie de ping-pong opposant trois joueurs, l'administration, la Cour suprême et le Congrès se renvoyant comme une balle la question des sévices infligés à des prisonniers.

Cette partie de ping-pong juridique est loin d'être terminée. Il est toutefois possible de discerner certaines tendances qui se sont dessinées au fil des ans, depuis les révélations sur le scandale d'Abou Ghraïb. L'administration américaine n'a pas réussi à faire aboutir les efforts qu'elle avait engagés pour rendre la définition de la torture si étroite que même le traitement le plus terrible y échapperait. Le Congrès, par le biais de la législation, a tenté de promouvoir des définitions qui se rapprochent des normes en vigueur dans le droit

3 Voir *The White House*, « The Military Commissions Act », Fact sheet, 17 octobre 2006 ; Voir de façon générale Jane Mayer, « The black sites », *The New Yorker*, 13 août 2007.

international, à défaut de s'y conformer entièrement. En même temps, à cause des initiatives lancées au Congrès par l'administration, il est devenu toujours plus difficile, pour les personnes détenues par les États-Unis et désignées sous le nom de « combattants ennemis » de porter leurs demandes de réparation devant les tribunaux si elles considèrent avoir été victimes de mauvais traitements pendant leur captivité. En d'autres termes, au cours des trois années qui se sont écoulées depuis le scandale d'Abou Ghraïb, les protections de fond contre la torture ont été renforcées malgré les manœuvres présidentielles. Par contre, les moyens réels de faire respecter les mesures de protection ont été substantiellement affaiblis. Aussi longtemps que la lumière n'aura pas été faite sur la pratique de la torture, il sera impossible d'établir avec certitude ce qui s'est passé dans l'obscurité des lieux de détention des États-Unis.

## Échec des mécanismes de responsabilité

Le gouvernement des États-Unis a réagi de deux manières aux allégations de tortures et autres mauvais traitements commis à la prison d'Abou Ghraïb, à Guantánamo et en Afghanistan. D'une part, plus d'une douzaine de procédures, principalement militaires, ont été ouvertes afin d'enquêter sur les allégations ainsi que sur les possibles défaillances politiques. D'autre part, les individus directement impliqués dans les abus ont fait l'objet de poursuites ou de mesures disciplinaires. Les enquêtes et les poursuites ont attribué les abus commis tant à des défaillances politiques au sein de la structure militaire qu'au comportement criminel de certains engagés ou officiers subalternes. De fait, les militaires de haut rang et les hauts fonctionnaires civils ont été protégés contre toute condamnation officielle, mesure disciplinaire ou poursuite. La prise en charge des problèmes juridiques que posent les mauvais traitements s'est ainsi déplacée, passant de la branche exécutive du gouvernement au Congrès et aux tribunaux – et échappant ainsi peu à peu au champ de responsabilité de l'administration.

### Enquêtes officielles

Une douzaine de procédures ont été diligentées par le Pentagone afin d'enquêter sur divers aspects des sévices infligés à des détenus. Elles ont été de qualité inégale. Confiée au major-général Antonio M. Taguba, la première enquête a débuté en janvier 2004, à la suite des abus commis à la prison d'Abou Ghraïb (mais avant la publication des photographies). Elle n'a porté que sur les allégations de mauvais traitements infligés par les hommes de la 800<sup>e</sup> Brigade de la police militaire, chargée d'assurer la sécurité dans la prison. Déposé en mars 2004, le « rapport Taguba » apparaît comme étant l'analyse la plus directe et la plus critique des pratiques employées par les militaires américains à l'encontre des détenus. Taguba a en effet estimé que :

D'octobre à décembre 2003, au centre de détention d'Abou Ghraïb, de nombreux cas de mauvais traitements criminels, sadiques, flagrants et dégradants ont été infligés à plusieurs détenus. Ces traitements systémiques et illégaux

des détenus ont été perpétrés intentionnellement par plusieurs membres de la force de surveillance de la police militaire (...) Les allégations de mauvais traitements ont été étayées par des déclarations détaillées de témoins et par la découverte de preuves photographiques extrêmement dures<sup>4</sup>.

Lors des auditions consécutives à la publication des photographies d'Abou Ghraïb, le Sénat et la Chambre des représentants ont examiné les allégations contenues dans le « rapport Taguba » qui, toutefois, n'a fait l'objet d'aucun suivi sérieux de la part du Congrès (les seules investigations supplémentaires ayant été diligentées par le Pentagone).

Les enquêtes initiées alors semblent n'avoir été rien de plus que des exercices orchestrés par le sommet de la hiérarchie militaire, soucieuse de ménager ses propres intérêts. En août 2004, le rapport établi au plus haut niveau, celui d'un comité d'experts dirigé par l'ancien secrétaire à la Défense, James R. Schlesinger, a établi l'existence d'une « responsabilité institutionnelle et personnelle aux niveaux supérieurs », mais il a exonéré le secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, de toute responsabilité directe<sup>5</sup>. Dans des messages envoyés par courrier électronique au Pentagone en janvier 2004, des officiers supérieurs en poste en Irak avaient signalé à leur hiérarchie tant les mauvais traitements que l'existence des photographies. Pourtant, le « rapport Schlesinger » a retenu l'argument avancé par Donald Rumsfeld, selon lequel la réticence à faire remonter de mauvaises nouvelles jusqu'aux échelons supérieurs de la hiérarchie constituait la principale raison expliquant que le département de la Défense n'ait rien entrepris jusqu'à ce que les faits deviennent publics en avril 2004<sup>6</sup>. D'autres enquêtes du département de la Défense ont permis d'obtenir (notamment en rapprochant les résultats des diverses investigations) des informations importantes et utiles au sujet des mauvais traitements infligés à des prisonniers dans divers centres de détention sous contrôle des États-Unis. Néanmoins, aucune de ces enquêtes n'est parvenue à des conclusions convaincantes quant au rôle joué par des militaires de haut rang et par des hauts fonctionnaires civils dans la commission des actes incriminés.

Les enquêtes ont souffert de trois faiblesses cruciales. Tout d'abord, la plupart des rapports contenaient de très longues sections couvertes par le « secret défense ». Certes, il peut être nécessaire dans des documents de cette nature de protéger des données relatives à des individus ou à des sources d'information. Par contre, la longueur des sections classifiées secrètes dans beaucoup de ces

4 Département de la Défense, « Article 15–6 Investigation of the 800th Military Police Brigade » (rapport Taguba), mars 2004, reproduit dans Karen J. Greenberg et Joshua L. Dratel, *The Torture Papers*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 405.

5 Département de la Défense, « Final Report of the Independent Panel to Review DoD Detention Operations » (rapport Schlesinger), août 2004, reproduit dans Greenberg et Dratel, note 4 ci-dessus, p. 908. Lors d'une conférence de presse marquant la parution du rapport, Schlesinger a repoussé les appels à la démission de Rumsfeld. Arguant que cette démission serait une bénédiction pour tous les ennemis de l'Amérique, et donc un véritable malheur. Bradley Graham et Josh White, « Top Pentagon leaders faulted in prison abuse », *Washington Post*, 25 août 2004.

6 Seymour Hersh, « The general's report », *The New Yorker*, 25 Juin 2007, pp. 65–66.

rapports donne à penser que ces sections étaient en fait utilisées pour dissimuler des informations auxquelles le public aurait dû avoir accès. De fait, il conviendrait probablement de réévaluer à la hausse la valeur de certains de ces rapports si les informations classifiées qu'ils renfermaient avaient été rendues publiques. Cela dit, en omettant de porter à l'attention du public toutes les informations possibles, le gouvernement et les militaires avaient le loisir de ne pas répondre pleinement à toutes les questions soulevées.

Ensuite, le grand nombre d'investigations a eu pour effet d'en diluer les conclusions quant à l'existence de mauvais traitements, et de décourager le lancement d'une enquête indépendante et plus approfondie. La Commission d'enquête sur les événements du 11 septembre 2001, autorisée par le Congrès et qui a achevé ses travaux à peu près à cette époque, a dressé un tableau – vaste et convainquant – des carences du gouvernement avant les attentats, mais aucun des rapports concernant les mauvais traitements commis par du personnel américain n'a eu (ou n'aurait pu avoir) le même impact.

Enfin, et c'est là l'élément le plus important, les enquêtes diligentées n'étaient pas d'un niveau suffisamment élevé pour permettre de mener une investigation de la base au sommet. Le personnel militaire n'est autorisé à conduire des investigations que sur des soldats de rang équivalent ou inférieur. De ce fait, aucune des investigations ne pouvait véritablement examiner le rôle joué par des militaires de haut rang ou par des hauts fonctionnaires civils. Le major-général Taguba a reconnu qu'il n'avait été autorisé à enquêter que sur la police militaire à la prison d'Abou Ghraïb, et non pas sur les officiers de rang supérieur au sien dans la hiérarchie militaire. Bien qu'il ait appris que quelqu'un donnait à la police militaire à Abou Ghraïb des indications sur la conduite à suivre, le major-général Taguba a déclaré à un journaliste, plusieurs années plus tard, qu'il avait été empêché, par des voies légales, de poursuivre ses investigations à un niveau plus élevé<sup>7</sup>.

En conséquence, les nombreuses commissions d'enquête ont révélé d'importantes informations concernant les mauvais traitements infligés à des détenus, mais elles ne sont pas allées, et de loin, jusqu'à attribuer un type quelconque de responsabilité au gouvernement. Une telle approche fragmentaire a eu pour effet que, pour l'essentiel, les investigations ont porté sur des engagés et sur une poignée d'officiers. Ainsi, aucun des rapports d'enquête n'a pu « faire le lien » entre les sévices commis dans un lieu et les sévices commis dans un autre. Ainsi, également, les officiers supérieurs les plus gradés, tout particulièrement le secrétaire à la Défense Rumsfeld et ses collaborateurs directs, civils et militaires, n'ont pas fait l'objet d'investigations, même si des documents, antérieurs ou postérieurs, appellent l'attention sur leur rôle dans l'adoption (et la promotion) de certaines politiques qui ont eu pour résultat les actes de torture et les mauvais traitements infligés à des détenus en Irak, en Afghanistan et à Guantánamo<sup>8</sup>.

7 *Ibid.*, p. 61.

8 Voir de façon générale *Human Rights Watch*, « Getting away with torture? – command responsibility for the US abuse of detainees », avril 2005, disponible à l'adresse: [www.hrw.org/reports/2005/us0405/](http://www.hrw.org/reports/2005/us0405/) (dernière consultation le 10 août 2007).

## Poursuites pénales

Deux ans après le scandale d'Abou Ghraïb, *Human Rights Watch* et plusieurs autres organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme ont signalé que plus de 600 militaires et membres du personnel civil des États-Unis étaient impliqués dans des cas de sévices infligés à des prisonniers, plus de 460 détenus au total étant concernés<sup>9</sup>. Parmi les personnes ayant fait l'objet d'une enquête pour mauvais traitements infligés à des prisonniers figuraient peu d'officiers, et aucun officier n'a été incriminé au titre de la responsabilité du commandement<sup>10</sup>. Plus de 330 cas dans lesquels des militaires américains et des membres du personnel civil auraient, selon des informations crédibles, brutalisé, torturé ou, dans une trentaine de cas, tué des prisonniers ont été recensés. Seule une moitié des cas paraissent avoir fait l'objet d'investigations appropriées. Les enquêtes se sont souvent terminées de manière abrupte ou se sont enlisées, ne débouchant sur aucun résultat<sup>11</sup>.

Dans les cas où les enquêteurs militaires avaient découvert des preuves significatives de mauvais traitements et identifié les auteurs, les commandants militaires n'ont souvent infligé que des mesures disciplinaires, légères et non judiciaires, au lieu de poursuivre pénalement les accusés en cour martiale. Il est vrai que certains procès en cour martiale ont eu lieu, mais ils se sont soldés, pour la plupart, soit par des peines d'emprisonnement de moins d'un an, soit par des peines n'impliquant pas l'incarcération (renvoi ou rétrogradation). Sur les plus de 600 militaires américains impliqués dans ces affaires, seuls 40 ont été condamnés à une peine d'emprisonnement ; jusqu'en avril 2006, ils n'étaient que 10 à avoir été condamnés à une année ou plus d'incarcération ; seuls trois officiers avaient été condamnés par une cour martiale pour mauvais traitements infligés à des prisonniers<sup>12</sup>. Le 28 août 2007, une cour martiale a prononcé l'acquittement du lieutenant-colonel Steven L. Jordan, accusé de n'avoir pas réussi à superviser convenablement les soldats qui, à la prison d'Abou Ghraïb, avaient été responsables des mauvais traitements infligés à des détenus ; de fait, ce militaire a été le seul officier traduit en justice à la suite des exactions commises à Abou Ghraïb, et son acquittement a signifié qu'aucun officier n'a été considéré pénalement responsable de ce qui s'est passé dans cette prison<sup>13</sup>.

9 Voir de façon générale *Human Rights Watch* et al., « By the numbers: findings of the detainee abuse and accountability project », avril 2006, disponible sur le site: <http://hrw.org/reports/2006/ct0406/> (dernière consultation le 10 août 2007).

10 En vertu de la doctrine de la responsabilité du commandement, les commandants et autres officiers supérieurs sont susceptibles d'être jugés pénalement responsables des actes criminels commis par leurs subordonnés quand ils sont au courant, ou auraient dû être au courant, de tels crimes et n'ont pas pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables à leur disposition pour empêcher la commission des crimes ou pour sanctionner les responsables de ces actes. Voir, par exemple, *Yamashita c/ Styer*, 317 US 1 ; 66 S. 340, 4 février 1946.

11 *Human Rights Watch* et al., note 9 ci-dessus, pp. 2-3.

12 *Ibid.*

13 Paul von Zielbauer, « Colonel is acquitted in Abu Ghraïb abuse case », *New York Times*, 29 août 2007.

Une affaire, notamment, met en évidence l'échec des mécanismes de responsabilité par le biais desquels le gouvernement aurait dû être appelé à traiter du problème posé par l'implication de certains de ses agents dans des mauvais traitements. Cette affaire est celle de l'allégation de torture de Mohammad al-Qahtani, un ressortissant saoudien accusé d'être le « vingtième pirate de l'air » du 11 septembre. Selon un exemplaire non édité du procès-verbal d'interrogatoire d'al-Qahtani, décrivant en détail les interrogatoires qui se sont déroulés à Guantánamo Bay pendant une période de six semaines, de novembre 2002 à janvier 2003, du personnel américain a soumis al-Qahtani à un programme de violences physiques et psychologiques incluant la privation de sommeil, l'enchaînement dans des positions stressantes, l'obligation de rester debout ainsi que des humiliations d'ordre sexuel et autres. Le dossier d'une enquête de l'armée de décembre 2005 contient une déclaration sur l'honneur décrivant le secrétaire à la Défense d'alors, Donald Rumsfeld, comme étant personnellement impliqué dans l'interrogatoire d'al-Qahtani. Rumsfeld se serait entretenu une fois par semaine avec le général Geoffrey Miller, alors commandant en chef de Guantánamo, de l'interrogatoire d'al-Qahtani. Le responsable du Commandement Sud de l'armée des États-Unis, le général Bantz J. Craddock, a rejeté les conclusions du rapport, affirmant que l'interrogatoire d'al-Qahtani n'avait violé ni le droit ni la doctrine militaires<sup>14</sup>. Aucune enquête n'a été diligentée et aucune action pénale n'a été engagée à l'encontre de Ronald Rumsfeld ou du général Miller.

### Inaction du Congrès

Jusqu'à la promulgation, en décembre 2005, de la loi relative au traitement des détenus (*Detainee Treatment Act*, DTA), le Congrès s'est tenu résolument à l'écart de l'ensemble de la question du traitement des détenus, malgré l'autorité que la Constitution lui confère en la matière. Le Congrès n'a aucunement autorisé l'administration à mettre en place des commissions militaires chargées de juger les étrangers soupçonnés de terrorisme, ni à déclarer les Conventions de Genève inapplicables à la « guerre contre le terrorisme », ni à créer un centre de détention à Guantánamo Bay. Au lieu de produire sa propre législation, le Congrès a laissé l'administration rédiger les règles et les ordonnances relatives au traitement des détenus. Cette approche a été maintenue alors même que, contrôlé par les Républicains, le Congrès aurait sans doute pu apporter son appui à l'administration en promulguant une législation qui aurait clairement conféré à celle-ci l'autorité juridique requise pour ses diverses actions.

L'administration a manifestement estimé n'avoir ni le besoin ni l'obligation d'impliquer le Congrès. Aucune législation, aucune approbation du Congrès n'étaient requises si l'on s'en tenait à la conception prônée par certains juristes influents de l'administration – David Addington et John Yoo, notamment : celle

14 Voir *Human Rights Watch*, « US: Rumsfeld potentially liable for torture », 14 avril 2006.

d'une branche exécutive unitaire, au sein de laquelle le Président, en tant que commandant en chef des forces armées des États-Unis, est investi de pouvoirs illimités en temps de guerre<sup>15</sup>. Cette conception s'est trouvée reflétée dans le document connu sous le nom de « mémorandum de Bybee » (examiné ci-dessous) ainsi que dans des déclarations de la branche exécutive suggérant qu'en temps de guerre, aucune loi – y compris la loi portant interdiction de la torture – ne pouvait entraver l'action du président. D'ailleurs, bien que la Constitution des États-Unis, en son article 1, section 8, paragraphe 11, lui confère l'autorité d'établir « des règlements concernant les captures sur terre et sur mer », le Congrès lui-même s'est montré peu (ou pas du tout) enclin à s'impliquer dans la question du traitement des détenus. Les Républicains ont paru satisfaits de laisser l'affaire dans les mains de l'administration tandis que, minoritaires, les Démocrates manquaient de la capacité ou de la volonté nécessaires pour faire adopter une législation politiquement explosive.

## Définition et redéfinition de la torture

La chaîne des événements ayant conduit à l'usage de techniques d'interrogatoire coercitives, y compris au recours à la torture à la prison d'Abou Ghraïb et ailleurs en Irak, en Afghanistan et à Guantánamo, n'est toujours pas entièrement comprise. Comme le démontre toute une série de déclarations de politique publique et de mémorandums juridiques internes, dont certains n'ont pas encore été publiés, les hauts fonctionnaires de l'administration ont au minimum créé certaines conditions propices : les conditions qui ont permis à des membres du personnel militaire et civil des États-Unis de conduire des interrogatoires abusifs en n'ayant que peu de crainte de faire l'objet de mesures disciplinaires ou de poursuites pénales.

À en juger par la documentation actuellement disponible, il ne serait pas surprenant que la publication de nouveaux documents du gouvernement ayant trait au « scandale de la torture », de même que de récits personnels de participants, révèle que la responsabilité du gouvernement, quant aux interrogatoires coercitifs de détenus, a été cruciale, directe et intentionnelle. Pour preuve, le soutien officiel apporté continûment à des méthodes coercitives qui ne sont prétendument pas de la torture – notamment le refus persistant de l'administration de dénoncer la pratique de la « simulation de noyade »<sup>16</sup>.

## La torture et autres formes de mauvais traitements au regard du droit des États-Unis et du droit international

L'interdiction de la torture et autres formes de mauvais traitements de personnes placées en détention est établie de longue date, tant dans le droit international

15 Voir de façon générale Jane Mayer, « The hidden power », *The New Yorker*, 3 juillet 2006.

16 La simulation de noyade, ou « supplice de l'eau », est une méthode qui a été utilisée pendant l'Inquisition, en Espagne, sous le nom de *tormenta de toca*. Dans certaines versions actuelles, les prisonniers sont attachés à une planche, le visage couvert de tissu ou de cellophane, et de l'eau est versée sur leur bouche et sur leur nez, de manière à ce qu'ils aient l'impression de se noyer.

que dans le droit interne des États-Unis. L'interdiction de la torture est *jus cogens*, ce qui signifie qu'il s'agit d'une norme qui prime sur d'autres règles de droit international<sup>17</sup>. Elle est inscrite dans de nombreux traités internationaux, tout particulièrement dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)<sup>18</sup> et dans la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Convention contre la torture)<sup>19</sup>.

La Convention contre la torture définit la torture comme « tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne, ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit, lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou tout autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite ». La Convention contre la torture interdit aussi les peines et les traitements cruels, inhumains ou dégradants. Les traitements cruels et inhumains impliquent des souffrances dans lesquelles manque l'un des éléments constitutifs de la torture ou qui n'atteignent pas l'intensité de la torture<sup>20</sup>. Les traitements dégradants incluent des actes qui impliquent l'humiliation de la victime ou qui sont disproportionnés par rapport aux circonstances du cas<sup>21</sup>.

L'interdiction de la torture en temps de guerre est codifiée dans le droit international humanitaire (lois de la guerre) qui remonte au moins jusqu'aux « Instructions de Lieber » édictées aux États-Unis en 1863<sup>22</sup> et, plus récemment, aux Conventions de Genève de 1949<sup>23</sup>, ainsi qu'à leurs

17 Voir Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, N.P. Engel, Kehl, 1993, pp. 157–158.

18 Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), Résolution de l'Assemblée générale 2200A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (N° 16) p. 52, doc. ONU A/6316 (1966), 999 UNTS 171, entrée en vigueur le 23 mars 1976, article 7.

19 Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Convention contre la torture), Résolution de l'Assemblée générale 39/46, annexe, 39 UN GAOR Supp. (N° 51) p. 197, doc. ONU A/39/51 (1984), entrée en vigueur le 26 juin 1987, article 1.

20 Nowak, note 17 ci-dessus, p. 131.

21 Ibid., p. 133.

22 Ordres Généraux N° 100, Instructions de 1863 pour le comportement des armées des États-Unis en campagne (Instructions de Lieber), 24 avril 1863, article 16.

23 Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne du 12 août 1949 (GC I), 75 UNTS 31, entrée en vigueur le 21 octobre 1950; Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer du 12 août 1949 (GC II), 75 UNTS 85, entrée en vigueur le 21 octobre 1950; Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de Guerre du 12 août 1949 (GC III), 75 UNTS 135, entrée en vigueur le 21 octobre 1950; Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949 (GC IV), 75 UNTS 287, entrée en vigueur le 21 octobre 1950.

Protocoles additionnels de 1977<sup>24</sup>. La torture est interdite en tout temps et en tous lieux, dans les conflits armés internationaux comme dans les conflits armés non internationaux, toujours sans aucune exception. La torture est une infraction grave aux Conventions de Genève et constitue par conséquent un crime de guerre. Elle est considérée comme un crime de guerre par les tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et Tribunal pénal international pour le Rwanda) ainsi que par le Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

La torture et les autres formes de mauvais traitements sont interdites par la législation des États-Unis, au niveau fédéral et des États. Comme le gouvernement des États-Unis l'a indiqué dans le rapport présenté en 2006 au Comité des Nations Unies contre la torture (l'organisme international chargé de contrôler l'application de la Convention contre la torture) :

Tout acte de torture au sens de la Convention [contre la torture] est illégal au regard du droit en vigueur, aux niveaux fédéral et des États, et toute personne qui commet un tel acte encourt des sanctions pénales, telles que spécifiées dans le Code pénal. Des poursuites sont en fait engagées dans des circonstances appropriées. La torture ne peut pas être justifiée par des circonstances exceptionnelles, ni être excusée sur la base d'un ordre donné par un officier supérieur<sup>25</sup>.

Le Code de justice militaire américain (*Uniform Code of Military Justice*, UCMJ) s'applique à tous les membres des forces armées États-Unis, qu'ils se trouvent dans le pays ou à l'étranger. Plusieurs des dispositions de ce code interdisent les interrogatoires coercitifs<sup>26</sup>.

Deux lois fédérales interdisent également la torture et autres formes d'interrogatoires coercitifs. Jusqu'à sa révision en 2006 (par le biais de l'adoption de la loi sur les commissions militaires) la loi sur les crimes de guerre de 1996 (*War Crimes Act*, WCA) considérait comme un délit pénal le fait que des membres du personnel militaire des États-Unis, ou des citoyens des États-Unis, commettent des infractions graves aux Conventions de Genève de 1949 ainsi que des violations de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève (article 3 commun), qui interdit « les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices; (...) les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants ». <sup>27</sup>

24 Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (AP I) du 8 juin 1977, 1125 UNTS 3, entré en vigueur le 7 décembre 1978; Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (AP II) du 8 juin 1977, 1125 UNTS 609, entré en vigueur le 7 décembre 1978.

25 Département d'État, « List of issues to be considered during the examination of the second periodic report of the United States of America: Response of the United States of America », 2006, disponible sur le site: [www.state.gov/documents/organization/68662.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/68662.pdf) (dernière consultation le 10 août 2007), p. 25. (Traduction CICR.)

26 Voir département de la Défense, *Uniform Code of Military Justice*, Title 10, Subtitle A, Part II, Chapter 47, United States Code, articles 77-134.

27 18 USC 12441 (2000). Les modifications apportées à la loi sur les crimes de guerre sont examinées ci-dessous.

Promulguée en 1994, la loi relative à l'interdiction de la torture autorise la poursuite d'un citoyen des États-Unis ou de quiconque est résident aux États-Unis qui, alors qu'il se trouve en dehors des États-Unis, commet ou tente de commettre un acte de torture. La torture est ici définie comme étant un « acte commis par une personne agissant sous couleur de la loi, dans l'intention spécifique d'infliger des douleurs ou des souffrance physiques ou mentales sévères (autre que les douleurs ou les souffrances accompagnant des sanctions légitimes) à une autre personne se trouvant sous sa garde ou sous son contrôle physique »<sup>28</sup>. (Traduction CICR.)

### Redéfinition de la torture après le 11 septembre 2001

Au lendemain des attentats contre le *World Trade Center* et le Pentagone et du conflit armé en Afghanistan, l'administration américaine a tenté d'assouplir la définition de la torture et autres formes de mauvais traitements au regard du droit interne. Après le désaccord public entre le département d'État et le département de la Justice quant à l'applicabilité des Conventions de Genève dans le conflit afghan, le président George W. Bush a émis le 7 février 2002 une directive intitulée « Traitement humain de tous les détenus d'Al-Qaïda et Talibans ».

Tout en acceptant que les Conventions de Genève étaient applicables aux hostilités en Afghanistan, la directive concluait, d'une part, que les Talibans capturés n'avaient pas droit au statut de prisonnier de guerre parce qu'ils étaient des « combattants illégaux » et que, d'autre part, Al-Qaïda n'étant pas « une Haute Partie Contractante aux Conventions de Genève », les membres du réseau d'Al-Qaïda capturés n'avaient pas droit, où que ce soit dans le monde, à être traités conformément aux dispositions des Conventions de Genève. Élément crucial, la directive déclarait que « les forces armées américaines continueront à traiter les détenus avec humanité, et dans la mesure où cela est approprié et conforme à la nécessité militaire, de manière conforme aux principes de Genève »<sup>29</sup>. (Traduction CICR.)

Il s'agissait là de la première annonce publique d'une politique selon laquelle les personnes détenues par les États-Unis dans le cadre de la « guerre

28 18 USC 12340A (1998). Une personne jugée coupable en vertu de la loi relative à l'interdiction de la torture peut être condamnée à une peine allant jusqu'à 20 ans d'incarcération ou à la peine capitale si la torture entraîne la mort de la victime. En outre, les sous-traitants militaires travaillant pour le département américain de la Défense pourraient aussi être poursuivis en vertu d'une loi spécifique datant de 2000, *Military Extraterritorial Jurisdiction Act*, connue sous son sigle: MEJA (Public Law 106-778). Cette loi permet de poursuivre devant une cour fédérale des civils américains qui, alors qu'ils étaient employés par des forces des États-Unis à l'étranger (ou qu'ils les accompagnaient) ont commis n'importe quel délit pénal fédéral les rendant passibles d'un emprisonnement de plus d'une année. Cette loi a été modifiée en 2005 afin de définir l'expression « employés par des forces des États-Unis en dehors des États-Unis », de manière à inclure des employés civils, des sous-traitants ou des employés de sous-traitants, non seulement du département de la Défense, mais aussi « de n'importe quelle autre agence fédérale, ou de n'importe quelle autorité non répressive, dans la mesure où un tel emploi a pour effet d'appuyer la mission du département américain de la Défense à l'étranger ».

29 *The White House*, « Humane treatment of al Qaeda and Taliban detainees », 7 février 2002, reproduit dans Greenberg et Dratel, note 4 ci-dessus, p. 134 (c'est nous qui soulignons).

mondiale contre le terrorisme » n'auraient pas formellement droit à des protections juridiques ; la seule protection à laquelle elles auraient droit est celle qui se trouve énoncée dans cette nouvelle politique. De plus, la directive excluait à dessein toute mention de la CIA<sup>30</sup>. L'administration ouvrait ainsi la porte à une redéfinition du champ d'application du droit interne et du droit international pour permettre des pratiques abusives.

Au vu de cet apparent assouplissement des règles existantes en matière d'interrogatoires, ainsi que de la demande croissante de renseignements exploitables, la CIA a sollicité du département de la Justice des orientations quant aux techniques d'interrogatoire permises. Selon John Yoo, qui était alors procureur général adjoint,

La CIA voulait – devait – obtenir une réponse définitive à la question suivante : jusqu'où pouvons-nous aller ? Elle avait spécifiquement demandé une opinion juridique. Elle avait capturé des membres hauts placés du réseau d'Al-Qaïda qui ne répondaient pas aux questions qu'on leur posait poliment. Les agents de la CIA avaient besoin de savoir ce que, légalement, ils étaient en droit de faire pour faire parler les prisonniers. Ils savaient que ces types avaient des informations sur les plans d'Al-Qaïda. Si la CIA pouvait obtenir ces renseignements, des vies pourraient être sauvées. Cela étant, les agents de la CIA voulaient aussi être sûrs de ne pas finir en prison pour ce qu'ils auraient fait là<sup>31</sup>.

Le Bureau du Conseiller juridique du département de la Justice a rédigé un projet de réponse à la demande de la CIA (qui lui était parvenue par l'intermédiaire d'Alberto Gonzales, alors conseiller de la Maison-Blanche). Cette réponse aurait été rédigée par John Yoo et signée par Jay Bybee, le procureur général adjoint, qui allait être nommé peu après juge fédéral. Achievé en août 2002, le « mémorandum Bybee » interprétait le terme de « torture » tel que défini dans la loi relative à l'interdiction de la torture<sup>32</sup>. En 2007, John Yoo a décrit ce mémorandum comme examinant quelles méthodes utilisées pour infliger la douleur et la souffrance constituent de la torture, et si le Président des États-Unis peut ordonner la torture s'il le juge nécessaire<sup>33</sup>. Plus encore, le mémorandum – communément appelé « le mémorandum sur la torture » une fois devenu public – constituait une large justification de techniques d'interrogatoire qui, de manière patente, étaient illicites au regard du droit interne et du droit international.

30 Dans des réponses écrites au Comité judiciaire du Sénat, le conseiller de la Maison-Blanche, Alberto Gonzales a confirmé que cette politique avait pour but de fournir des orientations (« provide guidance ») aux services de l'armée des États-Unis. Quand, lors de ses auditions de confirmation, on lui a demandé si la directive s'appliquait à la CIA et à d'autres personnels non militaires, A. Gonzales a déclaré que ce n'était pas le cas. Voir : Sénat des États-Unis, Comité judiciaire, « Confirmation hearing on the nomination of Alberto R. Gonzales to be Attorney General of the United States », 6 janvier 2005, N° de série J-109-1, p. 331.

31 Alasdair Palmer, « 'Professor Torture' stands by his famous memo », *The Spectator*, 17 mars 2007.

32 Bureau du Conseil juridique, Département de la Justice, *Memorandum for Alberto R. Gonzales Counsel to the President, « Standards of conduct for interrogation under 18 USC secs. 2340-2340A »* (Mémorandum Bybee), 1<sup>er</sup> août 2002, reproduit dans Greenberg et Dratel, note 4 ci-dessus, p. 172.

33 Palmer, note 31 ci-dessus.

Le mémorandum Bybee déclare que, au sens de la Convention contre la torture, telle que ratifiée par le Congrès des États-Unis, les actes doivent être d'un caractère extrême pour s'élever au niveau de la torture. Le simple fait d'infliger de la douleur ou de la souffrance est insuffisant pour équivaloir à de la torture. La douleur ou la souffrance doivent être sévères. Cela signifie que, pour équivaloir à de la torture, un acte doit être équivalent en intensité à la douleur qui accompagne une grave blessure physique, telle que la défaillance d'un organe ou même la mort<sup>34</sup>. En bref, le mémorandum définit la torture de manière si étroite que nombre de pratiques communément reconnues comme équivalant à de la torture en sont exclues<sup>35</sup>.

Au moment de la rédaction de ce mémorandum, l'administration cherchait à pouvoir autoriser les militaires à recourir à une gamme plus large de techniques d'interrogatoire que ne le permettait la doctrine en vigueur. Pour les militaires américains, la doctrine standard relative aux techniques d'interrogatoire figurait dans un manuel militaire de terrain (« FM 34-52 »), dont la dernière révision datait de 1987<sup>36</sup>. Certaines des techniques d'interrogatoire approuvées dans le FM 34-52 – notamment celles qui portent les noms de « *fear up harsh* », consistant à épouvanter la personne interrogée en se montrant très agressif, ou de « *false flag* », consistant à faire croire que l'interrogateur vient d'un pays connu pour pratiquer la torture, – sont de nature à dégénérer en mauvais traitements<sup>37</sup>. Toutefois, globalement, tant les pratiques prescrites que le ton général du FM 34-52 étaient en conformité avec les dispositions des Conventions de Genève. Comme on peut le lire dans le FM 34-52 (chapitre 1):

L'usage de la force, la torture mentale, les menaces, les insultes, ou l'exposition à un traitement désagréable et inhumain, de quelque nature que ce soit, sont prohibés par la loi et ne sont ni autorisés ni tacitement approuvés

34 Mémorandum Bybee, note 32 ci-dessus, pp. 172 et 176.

35 Au-delà des définitions de la torture, le mémorandum s'efforçait de définir les bases juridiques qui serviraient à protéger tout agent qui pourrait un jour être accusé d'avoir commis des actes illicites. Il indiquait que le Président, en tant que commandant en chef des armées, pourrait autoriser la torture, et il laissait entendre que les interrogateurs pourraient avoir une telle autorisation. Il énonçait aussi des défenses juridiques, notamment l'argument de « nécessité », en tant que justification pour un agent accusé – sans doute par une administration ultérieure – d'avoir enfreint la loi. *Ibid.*, pp. 207-213. Bien que l'administration Bush ait déclaré plus tard que le mémorandum Bybee n'était pas en vigueur, le document qui l'a remplacé, c'est-à-dire l'opinion du Bureau du Conseil juridique, datée du 30 décembre 2004 relevait que « [b]ien que nous ayons identifié divers points de désaccord avec le Mémorandum d'août 2002, nous avons révisé les opinions antérieures de ce Bureau relatives aux problèmes liés au traitement de détenus, et nous ne pensons pas qu'aucune de leurs conclusions serait différente au regard des normes fixées dans ce mémorandum ». (Traduction CICR.) Bureau du Conseil juridique, Département de la Justice, « Legal standards applicable under 18 USC sections 2340-2340A », 30 décembre 2004, disponible sur le site: [www.usdoj.gov/olcontrol18usc23402340a2.htm](http://www.usdoj.gov/olcontrol18usc23402340a2.htm) (consulté le 10 août 2007).

36 US Department of the Army, Field Manual 34-52: Intelligence Interrogation, septembre 1992.

37 Le Prof. Martin Lederman suggère que des interrogateurs militaires américains auraient pu en arriver à croire que les techniques d'interrogatoire abusives employées en Irak étaient véritablement conformes au FM 34-52 et, par conséquent, conformes aux Conventions de Genève, sur lequel ce manuel était basé. Voir le site <http://balkin.blogspot.com/2005/08/mowhoush-murder-geneva-scorpions-and.html>.

par le gouvernement des États-Unis. L'expérience montre que l'usage de la force n'est pas nécessaire pour obtenir la coopération de sources à interroger. Donc, l'usage de la force est une technique inadéquate, puisqu'elle donne des résultats incertains, qu'elle risque de porter atteinte à des efforts ultérieurs de collecte de renseignements, et qu'elle peut inciter la source à dire ce que l'interrogateur paraît vouloir entendre<sup>38</sup>. (Traduction CICR.)

Afin de répondre à ce qui lui apparaissait comme des exigences en matière de renseignement, à Guantánamo et, plus tard, en Irak, l'administration a tenté de modifier substantiellement les dispositions du FM 34-52 relatives aux interrogatoires coercitifs. L'avocat général du département de la Défense, William J. Haynes II, s'est entretenu avec le secrétaire adjoint à la Défense, Paul Wolfowitz, avec le chef d'état-major des armées, le général Richard Myers et avec le sous-secrétaire à la Défense, Douglas Feith : à l'issue de ces discussions, Haynes a fait savoir en novembre 2002 au secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, qu'il était licite de soumettre les personnes détenues à Guantánamo à deux catégories de techniques d'interrogatoire (parmi lesquelles figuraient notamment l'enchaînement dans des positions stressantes pendant une période allant jusqu'à quatre heures<sup>39</sup>, la mise à l'isolement pendant une période pouvant atteindre 30 jours, le retrait des vêtements et l'utilisation de la phobie des chiens pour provoquer le stress. Plus grave encore, les techniques dites de « catégorie III », comme l'exposition au froid et à la chaleur et la simulation de noyade, étaient proposées sans approbation spécifique. En décembre 2002, le secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, a autorisé le recours à toutes ces techniques d'interrogatoire à Guantánamo<sup>40</sup>. Un mois plus tard, après les protestations des principaux conseillers juridiques de l'armée, l'autorisation d'utiliser les techniques de catégorie III a été retirée<sup>41</sup>.

Les militaires ayant exprimé d'autres inquiétudes quant à la détermination, sur le plan juridique, de ce qui constituait de la torture ou des mauvais traitements, le département de la Défense a mis sur pied un groupe de travail *ad hoc*, placé sous l'autorité de l'avocat général de la Marine américaine, Alberto Mora. Daté du 3 avril 2003, le rapport final – classifié – du groupe de travail notait que le Code de justice militaire américain prohibait les agressions physiques, la cruauté et la maltraitance de détenus mais recommandait que le secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, approuve diverses techniques apparemment illicites, telles que l'usage de chiens d'attaque et la

38 FM 34-52, note 36 ci-dessus, pp. 1 à 8.

39 L'énumération de ces méthodes a suscité le commentaire suivant, écrit de la main du secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld : « Personnellement, je reste debout 8 à 10 heures par jour. Pourquoi limiter les stations de position debout à 4 heures ? », département américain de la Défense, « Memorandum from the Secretary of Defense: counter-resistance techniques », 27 novembre 2002, reproduit dans Greenberg et Dratel, note 4 ci-dessus, p. 236.

40 Département américain de la Défense, « Memorandum for Commandant, Joint Task Force 179: legal brief on proposed counter-resistance strategies », 11 octobre 2002, reproduit dans Greenberg et Dratel, note 4 ci-dessus, p. 229.

41 « Counter-resistance techniques », note 39 ci-dessus, p. 236.

nudité forcée<sup>42</sup>. Il a été révélé plus tard que les officiers de l'armée qui étaient membres du groupe de travail, tels qu'Alberto Mora, n'en avaient jamais paraphé le rapport final. Cette version du rapport du groupe de travail a été utilisée pour le briefing du major-général Geoffrey Miller avant son transfert de Guantánamo en Irak. Ce sont ces mêmes méthodes abusives qui ont été maintes fois révélées par les photographies de la prison d'Abou Ghraïb<sup>43</sup>.

## Torture, restitutions et extraterritorialité

L'usage des frontières internationales a constitué l'un des éléments fondamentaux de l'action menée par l'administration américaine pour restreindre la définition de la torture et affirmer la licéité de ses méthodes : des détenus ont été transférés vers des pays pratiquant la torture de façon routinière et, par ailleurs, des techniques d'interrogatoire coercitives ont été employées en dehors des États-Unis. Dans ce cadre, l'administration a proposé sa propre interprétation de ses obligations juridiques internationales. En sollicitant ce que l'on a appelé des « assurances diplomatiques » de la part des pays d'accueil, l'administration a tenté de se soustraire à la disposition de la Convention contre la torture qui interdit de renvoyer des individus dans des lieux où ils risquent d'être torturés ; elle a par ailleurs rejeté toute éventualité d'application extraterritoriale du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) en autorisant, de fait, que soient commis à l'étranger des actes qui auraient été illégaux aux États-Unis.

### *Restitutions illégales*

La restitution (transfert) à d'autres États, y compris à leur propre pays d'origine, aux fins d'interrogatoire de personnes détenues dans le cadre de la « guerre contre le

42 Dans son rapport final, le groupe de travail a relevé que des doctrines juridiques pourraient rendre non illicites certains comportements spécifiques qui, sans cela, seraient illicites. Des considérations précédentes relatives à l'autorité du commandant en chef des armées sont citées : « Afin de respecter l'autorité que la Constitution confère au Président pour assurer la conduite d'une campagne militaire, la directive 18 USC 2340A (interdiction de la torture), de même que tout autre loi potentiellement applicable, doivent être considérées comme non applicables aux interrogatoires menés en exécution de son autorité de commandant en chef. Le Congrès n'a pas autorisé, au titre de l'article I [de la Constitution], de fixer les termes et conditions dans lesquels le Président peut exercer son autorité de commandant en chef pour contrôler la conduite des opérations pendant une guerre. » (Traduction CICR.) Selon le Prof. Martin Lederman, cette analyse découle directement d'un mémorandum du 14 mars 2003, rédigé par John Yoo à l'intention de l'avocat général du département de la Défense, William J. Haynes II, et présenté au groupe de travail comme faisant autorité, du fait qu'il émanait du Bureau du Conseil juridique du département de la Justice, probablement le « mémorandum Bybee ». (Traduction CICR.) Voir Martin Lederman, « Silver linings (or, the strange but true fate of the *second* (or was it the *third*?) OLC torture memo », Balkinization Blog, 21 septembre 2005, disponible en anglais à l'adresse : <http://64.233.169.104/search?q5c ache:Dt5WwNn1JuEJ:balkin.blogspot.com/2005/09/silver-linings-or-strange-but-true.html+Lederman+%22controlling+authority%22+March+13&hl5en&ct5clnk&cd51&gl5us> (dernière consultation le 10 août 2007). En d'autres termes, le département de la Justice obligeait les militaires à adopter les techniques d'interrogatoire abusives qui allaient être utilisées ensuite en Irak.

43 Voir Jane Mayer, « The memo », *The New Yorker*, 27 février 2006.

terrorisme» est l'une des méthodes utilisées par l'administration américaine pour obtenir que ces personnes livrent des renseignements en les soumettant à la torture et à d'autres mauvais traitements. L'extradition, qui est normalement un processus négocié par voie de traité, peut prévoir des dispositions visant à protéger les droits de la personne transférée en vue de poursuites pénales ; par contre, la restitution est typiquement une procédure clandestine, « hors livres ». L'expression « restitution extraordinaire » avait déjà été utilisée dans les années 1990, lors de l'affaire *Álvarez Machaín*. Il s'agissait alors de la pratique controversée des « restitutions à la justice », consistant à enlever des personnes à l'étranger pour les traduire en justice dans le pays<sup>44</sup>. Après les attentats du 11 septembre 2001, l'expression s'est trouvée appliquée aux affaires de « restitutions par la justice », dans lesquelles des personnes sont (r)envoyées, sans protection juridique, dans un autre pays n'ayant aucune intention de les poursuivre en justice de manière équitable.

La nature même de ces restitutions pratiquées par les États-Unis est telle que leur nombre n'est pas connu – et ne peut probablement pas l'être. Plusieurs cas de restitution ayant ensuite donné lieu à des allégations de torture ont reçu une large publicité. Il s'agit tout particulièrement de deux cas. Le premier est celui de Maher Arar, de nationalité syrienne et canadienne, qui a été intercepté par les autorités des États-Unis lors d'un transit en 2002 et envoyé en Syrie, où il a subi des mauvais traitements pendant près d'une année. Le second est celui de Khaled el-Masri, un citoyen allemand d'origine libanaise, qui aurait été enlevé en Macédoine en 2003 et envoyé dans un centre de détention de la CIA en Afghanistan, où il a subi des mauvais traitements. Les actions engagées par ces individus dans l'espoir d'obtenir, via les tribunaux, réparation pour les mauvais traitements dont ils auraient été victimes sont examinées ci-dessous.

L'article 3 de la Convention contre la torture stipule qu'aucun État partie « n'expulsera, ne refoulera ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture »<sup>45</sup>. L'article 3 ajoute que « pour déterminer s'il y a de tels motifs, les autorités compétentes tiendront compte de toutes les considérations pertinentes y compris, le cas échéant, de l'existence, dans l'État intéressé, d'un ensemble de violations systématiques des droits de l'homme, graves, flagrantes ou massives »<sup>46</sup>.

Malgré des cas d'abus évidents, l'administration américaine continue d'affirmer que, dans la mesure où elle a obtenu des « assurances diplomatiques » – promesses

44 En 1990, des agents engagés par la DEA ont enlevé au Mexique le Dr. Humberto Álvarez Machaín à cause de son rôle allégué dans le kidnapping, la torture et le meurtre, en 1985, d'un agent de la DEA, Enrique Camarena Salazar ; ils l'ont ensuite transféré aux États-Unis pour le traduire en justice. *Affaire États-Unis c/ Álvarez Machaín*, 504 US 655 (1992). Voir Alan J. Kreczko, Conseiller juridique adjoint, département d'État américain, « The Álvarez Machaín decision: US jurisdiction over foreign criminal Humberto Álvarez Machaín, statement before the subcommittee on civil and constitutional rights of the House Judiciary Committee (24 juillet 1992) », in 3 *US Dep't St. Dispatch* 616, 3 août 1992 (« Ces procédures exigent que les décisions concernant les restitutions extraordinaires effectuées à partir de territoires étrangers fassent l'objet d'une pleine coordination inter-agences et qu'elles soient examinées aux échelons les plus élevés du gouvernement »). (Traduction CICR.)

45 Convention contre la torture, article 3(1).

46 Ibid., article 3(2).

par lesquelles le pays d'accueil s'engage à traiter avec humanité le détenu renvoyé –, elle peut en toute légalité envoyer des terroristes présumés dans des États qui pratiquent régulièrement la torture. Rien ne permet de contraindre les États à honorer de telles promesses et, de plus, rien n'incite les États intéressés à révéler que des abus ont été commis. Il est donc peu probable que les « assurances diplomatiques » protègent réellement un individu transféré dans de telles conditions<sup>47</sup>.

### *Application extraterritoriale du droit des droits de l'homme*

L'administration américaine a longtemps prétendu que les traités internationaux des droits de l'homme, notamment le PIDCP et la Convention contre la torture, n'interdisent pas aux agents des États-Unis à l'étranger d'utiliser, à l'encontre de personnes d'autres nationalités, des techniques d'interrogatoire coercitives non assimilables à de la torture.

Pendant la procédure de confirmation au poste de procureur général, en janvier 2005, Alberto Gonzales a été interrogé par des membres du comité du Sénat à propos du traitement à l'étranger des détenus non ressortissants des États-Unis. A. Gonzales a alors affirmé que les agents des États-Unis n'étaient pas liés par l'interdiction des traitements cruels, inhumains ou dégradants<sup>48</sup>. Tout en affirmant dans des réponses écrites que des actes de torture commis par tout agent des États-Unis seraient illicites, A. Gonzales a indiqué qu'aucune loi n'interdit à la CIA d'infliger des traitements cruels, inhumains ou dégradants lors des interrogatoires, conduits en dehors des États-Unis, de personnes de nationalité étrangère. A. Gonzales a rappelé que, lorsque le Sénat des États-Unis avait donné son avis et son agrément en vue de la ratification de la Convention contre la torture en 1994, il avait fait une réserve. Aux termes de celle-ci, « les États-Unis se considèrent liés par l'obligation [...] d'interdire les « traitements cruels, inhumains ou dégradants », pour autant que cette expression s'entend des traitements ou peines cruels et inaccoutumés interdits par les cinquième, septième, huitième [...] amendements à la Constitution des États-Unis »<sup>49</sup>.

Si l'administration américaine prétendait cela, c'est parce que la Constitution des États-Unis ne s'applique pas aux personnes d'autres nationalités en dehors du territoire national<sup>50</sup> et qu'il en va donc de même pour l'interdiction des mauvais traitements énoncée dans la Convention contre la torture.

47 Voir, par exemple, *Human Rights Watch*, « Still at risk: diplomatic assurances no safeguard against torture », avril 2005.

48 Voir « Senate Judiciary Committee Confirmation Hearing » audition relative à la nomination d'Alberto R. Gonzales au poste de procureur général, 6 janvier 2005, disponible sur le site: [www.nytimes.com/2005/01/06/politics/06TEXTGONZALES.html?ei55070&en531a4f50c78ff7e20&ex51186977600&adxnnl51&adxnnlx51186844794-hxi4ru4f/rDg6r7qSpVagA&pagewanted=5all&position5](http://www.nytimes.com/2005/01/06/politics/06TEXTGONZALES.html?ei55070&en531a4f50c78ff7e20&ex51186977600&adxnnl51&adxnnlx51186844794-hxi4ru4f/rDg6r7qSpVagA&pagewanted=5all&position5) (dernière consultation le 10 août 2007).

49 États-Unis d'Amérique, Réserve I (1) à la Convention contre la torture, disponible sur le site: [www.ohchr.org/english/countries/ratification/9.htm#reservations](http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/9.htm#reservations) (dernière consultation le 10 août 2007).

50 Voir *Reid c/ Covert*, 354 US 1 (1957) (À l'étranger, les droits constitutionnels des États-Unis ne s'appliquent qu'aux citoyens des États-Unis.)

En vertu de cette interprétation, les agents des États-Unis qui interrogent ou détiennent à l'étranger des personnes non citoyennes des États-Unis seraient libres d'infliger des traitements cruels et inhumains n'équivalant pas à de la torture sans violer la Convention contre la torture.

Abraham Sofaer, conseiller juridique au département d'État sous l'administration Reagan, a exprimé publiquement son désaccord avec l'analyse d'Alberto Gonzales quant à la signification de la réserve des États-Unis. Dans une lettre adressée au Comité judiciaire, Sofaer a affirmé que :

[L]e but de la réserve [à la Convention] était d'empêcher tout tribunal ou État de prétendre que les États-Unis devraient se conformer à une signification différente et plus large du texte de l'article 16 que la signification de ce même libellé dans le huitième amendement. Le libellé de la réserve appuie cette interprétation dans la mesure où ce libellé porte sur la signification des termes employés, et non pas sur leur application géographique<sup>51</sup>. (Traduction CICR.)

L'administration américaine a réitéré sa position le 5 mai 2006 : dans la déclaration, devant le Comité des Nations Unies contre la torture, John Bellinger III, conseiller juridique du département d'État, a déclaré que la Convention contre la torture ne s'appliquait pas aux personnes détenues à l'étranger dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme » parce que « [i] est de l'opinion des États-Unis que ces opérations de détention [en Afghanistan, à Guantánamo et en Irak] sont régies par le droit des conflits armés, qui est la *lex specialis* applicable à de telles opérations »<sup>52</sup>. (Traduction CICR.)

Une telle interprétation sape le but même de la Convention contre la torture, qui appelle les gouvernements à éliminer la torture et les mauvais traitements, dans toute la mesure du possible<sup>53</sup>. Elle donnerait aussi à la CIA le feu vert pour commettre des exactions dans ses lieux de détention secrets à l'étranger. Par conséquent, alors qu'elle prétendait refuser la torture, l'administration américaine cherchait effectivement dans le droit international une lacune qui

51 Lettre adressée le 21 janvier 2005 au Sénateur Patrick Leahy, Comité judiciaire, par Abraham Sofaer, Hoover Institution (c'est nous qui soulignons). Dans sa lettre, Sofaer souligne le libellé de la réserve : « les États-Unis ne se considèrent eux-mêmes liés par l'obligation énoncée à l'article 16... que dans la mesure où le terme peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant signifie le traitement cruel, inaccoutumés ou inhumain au sens du huitième amendement » (souligné dans l'original). (Traduction CICR.)

52 Département d'État, US Meeting with UN Committee against Torture, Opening Remarks of John B. Bellinger, III, Genève, 5 mai 2006, disponible sur le site : [www.us-mission.ch/Press2006/0505BellingerOpenCAT.html](http://www.us-mission.ch/Press2006/0505BellingerOpenCAT.html) (dernière consultation le 10 août 2007).

53 Comme le relève le Comité des droits de l'homme des Nations Unies dans son « *Observation générale N° 31 : La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte* », doc. ONU CCPR/C/21/Rev/1/Add.13 (2004), par. 10 :

Aux termes du paragraphe 1 de l'article 2, les États parties sont tenus de respecter et garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et à tous ceux relevant de leur compétence les droits énoncés dans le Pacte. ... Ce principe s'applique aussi à quiconque se trouve sous le pouvoir ou le contrôle effectif des forces d'un État partie opérant en dehors de son territoire, indépendamment des circonstances dans lesquelles ce pouvoir ou ce contrôle effectif a été établi, telles que les forces constituant un contingent national affecté à des opérations internationales de maintien ou de renforcement de la paix.

donnerait aux agents de renseignement des États-Unis à l'étranger toute latitude pour conduire des interrogatoires abusifs.

## Réaction du Congrès

Tout au long de cette période – et, de fait, jusqu'à aujourd'hui –, l'administration américaine a affirmé qu'elle n'avait pas autorisé l'usage de la torture et qu'elle avait agi de manière conforme au droit international. Par exemple, en juin 2003, en réponse à une lettre du Sénateur Patrick Leahy portant sur des allégations d'exactions commises par les forces des États-Unis en Afghanistan, l'avocat général du département de la Défense, William J. Haynes II, a écrit : « les États-Unis ont pour politique de respecter toutes leurs obligations juridiques dans le traitement de détenus » (c'est nous qui soulignons). Il ajoutait que les États-Unis ont pour politique de traiter tous les détenus et de conduire tous les interrogatoires, « où qu'ils aient lieu », d'une manière conforme aux obligations incombant aux États-Unis en vertu de la Convention contre la torture. Néanmoins, à propos des allégations de pratiques spécifiques, William J. Haynes II précisait : « [i]l ne serait pas approprié de dresser la liste des techniques d'interrogatoire utilisées par du personnel américain... par conséquent, nous ne pouvons faire aucun commentaire au sujet de cas ou de pratiques spécifiques »<sup>54</sup>. Comme le montrent de telles déclarations, l'administration américaine n'a pas accepté le fait que les États-Unis soient liés par des dispositions juridiques internationales ; les États-Unis ne traiteraient les détenus avec humanité qu'en application de leur propre politique – susceptible, bien sûr, d'être modifiée.

Dans ce qui apparaît comme une réfutation du mémorandum Bybee, le département de la Justice a déclaré en décembre 2004 que la torture était une pratique odieuse (« *abhorrent* »). Pourtant, comme le publiait le *New York Times* en octobre 2007, le Procureur général, Alberto Gonzales, avait approuvé en février 2005 une opinion juridique confidentielle du département de la Justice relative aux « effets conjugués ». La CIA a reçu ainsi l'« autorisation explicite de soumettre les terroristes présumés à une combinaison de tactiques douloureuses (physiques et psychologiques) telles que les gifles, le simulacre de noyade et l'exposition à des températures glaciales »<sup>55</sup>.

L'administration s'est vivement opposée à l'inclusion dans le projet de loi relative au traitement des détenus (DTA) de ce que l'on a appelé « l'amendement McCain ». Le texte de cet amendement visait spécifiquement à interdire au personnel militaire des États-Unis à l'étranger d'utiliser des méthodes coercitives proches de la torture. En juillet 2005, le vice-président Cheney a rencontré des

54 Lettre adressée par l'avocat général du département de la Défense, William J. Haynes II, au Sénateur Patrick Leahy le 25 juin 2003, reproduite dans *Congressional Record: February 10, 2004 (Senate)*, pp. S781–S785.

55 Voir Scott Shane, David Johnston et James Risen, « Secret US endorsement of severe interrogations » *New York Times*, 4 octobre 2007. L'administration américaine n'a pas nié l'existence d'une opinion juridique, mais ne l'avait pas encore rendue publique à la date de rédaction du présent article.

hauts dirigeants du parti républicain pour leur indiquer qu'un tel amendement n'était pas acceptable ; la Maison-Blanche a ensuite publié une déclaration destinée au Congrès, indiquant que ses conseillers demanderaient instamment au président Bush d'opposer son veto au projet de loi sur le budget de la défense (d'un montant de 442 milliards de dollars) au cas où serait proposée une législation qui restreindrait l'autorité permettant au Président de protéger efficacement les Américains contre les attentats terroristes et de déférer les terroristes devant la justice.<sup>56</sup> Cette mise en garde faisait clairement référence à l'amendement McCain. Le Sénateur et ses partisans au Congrès ont toutefois persisté et, le 5 octobre 2005, l'amendement proposé a été approuvé par le Sénat par 90 voix pour et 9 contre, résultat qui le mettait à l'abri du veto présidentiel. Telle qu'elle a été signée et promulguée en décembre 2005, la loi relative au traitement des détenus interdit le recours à des traitements cruels, inhumains ou dégradants par tout agent ou employé des États-Unis, où qu'il opère dans le monde. Cette loi interdit également aux interrogateurs militaires américains d'utiliser des techniques d'interrogatoire ne figurant pas dans le manuel militaire de terrain (« FM 34-52 »).

L'une des clauses du dispositif de la loi sur le traitement des détenus pose problème : en effet, elle demande aux tribunaux militaires d'exception mis en place à Guantánamo Bay pour déterminer le statut des détenus, d'une part, d'établir si l'une ou l'autre des déclarations faites par un détenu a été obtenue en recourant à des méthodes coercitives et, d'autre part, d'évaluer la « force probante » de ces déclarations<sup>57</sup>. Une telle exigence implique que les déclarations faites sous la torture (ou tout autre traitement cruel, inhumain ou dégradant) pourraient être acceptées en tant qu'éléments de preuve si leur force probante est suffisante. Aucune disposition n'interdit par ailleurs d'employer, pour déterminer le statut des détenus, des déclarations d'autres témoins obtenues par la torture ou d'autres moyens de contrainte. Selon des documents du département de la Défense, il semble qu'un usage abusif de tels éléments de preuve ait eu lieu. Un prisonnier de Guantánamo, Mohammed al-Qahtani, a accusé 30 autres individus également détenus dans ce centre d'être les gardes du corps d'Osama ben Laden. Il apparaît que Mohammed al-Qahtani a fait cette déposition après avoir enduré des semaines de privation de sommeil, d'isolement et d'humiliation sexuelle<sup>58</sup>.

56 Voir Josh White et R. Jeffrey Smith, « White House aims to block legislation on detainees », *Washington Post*, 23 juillet 2005.

57 Detainee Treatment Act, Federal Judiciary Emergency Special Sessions Act of 2005, Pub. L. N° 109-163, 1100(3)(b.Stat. 1993,119 (2005).

58 Adam Zagorin, « One life inside Gitmo », *Time Magazine*, 13 mars 2006. À noter que les cours fédérales n'ont pas toujours fourni une meilleure protection contre l'utilisation d'éléments de preuve prétendument obtenus par des tierces parties en recourant à un traitement abusif. Pendant le procès, en 2005, d'Ahmed Omar Abou Ali, un citoyen américain accusé d'avoir fourni un appui matériel au réseau terroriste d'Al-Qaïda, le gouvernement s'est largement appuyé sur des aveux faits par Ahmed Abou Ali alors qu'il était détenu en Arabie saoudite. Ahmed Omar Abou Ali a affirmé n'avoir « avoué » qu'après que les autorités, en Arabie saoudite, l'ait torturé, fouetté et finalement contraint à « parler ». La cour fédérale a reconnu Ahmed Abou Ali coupable de complot terroriste et l'a ensuite condamné à 30 ans de prison. La cour fédérale a rejeté la requête de l'avocat d'Ahmed Abou Ali qui demandait que le prévenu présente les cicatrices qu'il avait sur le dos en tant que preuve qu'il avait été torturé

Même après l'adoption de la loi sur le traitement des détenus, l'administration a cherché à en affaiblir les dispositions de fond. Il est mentionné dans la « déclaration de signature », faite lors de la promulgation de la loi par le président Bush, que les pouvoirs du président en tant que commandant en chef des armées primaient sur l'ensemble des dispositions, imposées par l'amendement McCain, restreignant l'emploi de la torture et de traitements cruels, inhumains et dégradants<sup>59</sup>. Cette opinion a été reflétée dans les déclarations de l'administration américaine relatives à la technique dite de la simulation de noyade, une technique d'interrogatoire qui équivaut indéniablement à de la torture. Avant l'adoption de la loi sur le traitement des détenus, l'administration avait refusé de déclarer illicite la simulation de noyade<sup>60</sup>. Près d'une année après que la loi ait été promulguée, le conseiller juridique du département d'État Bellinger a refusé, en octobre 2006, de répondre à des questions portant spécifiquement sur cette pratique, déclarant que l'affaire relevait du Congrès<sup>61</sup>. De son côté, le vice-président Cheney a affirmé à un journaliste qui l'interviewait à la radio que le fait de soumettre des prisonniers à un plongeon dans l'eau n'était pas de la torture; il a ajouté que si cela pouvait permettre de sauver des vies, il n'y avait pas de raison de se casser la tête... Le vice-président a relevé que de telles méthodes avaient été un « outil très important » lors des interrogatoires de détenus d'Al-Qaïda dits « de haute valeur », tels que Khalid Sheikh Mohammed, et qu'elles n'avaient pas, à son avis, constitué de la torture<sup>62</sup>. Enfin, on a appris en octobre 2007 qu'après la promulgation de la loi sur le traitement des détenus, le département de la Justice avait approuvé un mémorandum juridique confidentiel, encore non rendu public, selon lequel aucune des techniques d'interrogatoire de la CIA n'était cruelle, inhumaine ou dégradante<sup>63</sup>.

## Demandes de réparation pour torture

Tandis qu'il parvenait lentement, et sans succès total, à imposer des limites aux pratiques d'interrogatoire autorisées par l'administration, le Congrès prenait

en Arabie saoudite. Le tribunal a également rejeté la requête de la défense lui demandant de prendre connaissance des informations relatives aux antécédents de l'Arabie saoudite en matière de torture et de respect des droits de l'homme, ignorant les rapports du département d'État américain signalant la multiplicité des cas de mauvais traitements de prisonniers par les autorités saoudiennes. Au contraire, le tribunal a accepté des déclarations officielles saoudiennes niant que des actes de torture soient commis en Arabie saoudite. Voir Jerry Markon, « Judge allows statement by al-Qaeda suspect », *Washington Post*, 24 octobre 2005; Amnesty International, « The trial of Ahmed About Ali - findings of Amnesty International's trial observation », 14 décembre 2005.

59 George W. Bush, President's Statement on Signing of HR 2863 (30 décembre 2005), disponible sur le site: [www.whitehouse.gov/news/releases/2005/12/20051230-8.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/12/20051230-8.html) (dernière consultation le 10 août 2007).

60 Interrogé sur ABC News le 29 novembre 2005, le directeur de la CIA, Porter Goss, a refusé de condamner la simulation de noyade en tant que technique d'interrogatoire non permmissible.

61 Demetri Sevastopulo, « Cheney endorses simulated drowning », *Financial Times*, 26 octobre 2006.

62 *The White House*, « Interview of the Vice President by Scott Hennen, WDAY at Radio Day at the White House », 24 octobre 2006, disponible sur le site: [www.whitehouse.gov/news/releases/2006/10/20061024-7.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/10/20061024-7.html) (dernière consultation le 10 août 2007).

63 Voir Shane, Johnston et Risen, note 55 ci-dessus.

simultanément des mesures qui savaient les droits des détenus à être protégés contre les mauvais traitements. Ce paradoxe est devenu évident dans la réaction du Congrès aux trois arrêts rendus à ce jour par la Cour suprême au sujet de personnes détenues à Guantánamo – *Hamdi contre Rumsfeld*<sup>64</sup> et *Rasul contre Bush*<sup>65</sup> en 2004, et *Hamdan contre Rumsfeld* en 2006<sup>66</sup>.

Ces affaires posent en fait la double question de savoir si, d'une part, les personnes incarcérées ont juridiquement le droit de contester leur détention auprès des cours fédérales des États-Unis et si, d'autre part, ces tribunaux ont la compétence de recevoir leurs plaintes. C'est la raison pour laquelle, bien que sans lien direct avec la torture ou d'autres formes de mauvais traitements, ces affaires ont eu des conséquences importantes pour le traitement des détenus. L'interdiction des mauvais traitements a peu de sens si elle ne s'accompagne pas de mesures de réparation efficaces ; or, les tribunaux sont en fait une source indépendante et impartiale de telles mesures de réparation.

Une audience judiciaire a également joué un rôle important dans d'autres affaires liées à « la guerre mondiale contre le terrorisme ». Des victimes de restitution et de torture ont approché les tribunaux pour obtenir réparation – ou, tout au moins, des excuses officielles. Certes, quelques détenus ont eu gain de cause dans les salles de tribunal ; par contre, dans aucune de ces affaires, le plaignant n'a obtenu réellement réparation. Si, dans le droit des États-Unis, la définition de la torture et des mauvais traitements va désormais au-delà du seuil avalisé en août 2002 dans le « mémorandum sur la torture » (à savoir, la douleur éprouvée par quelqu'un qui souffre de la défaillance d'un organe) afin de se rapprocher des normes internationales, le progrès réalisé est largement dû à l'action menée par le Congrès. Malheureusement, cette même action est largement responsable de la réduction notable, au cours de la même période, des mesures judiciaires de réparation auxquelles pouvaient prétendre les personnes qui auraient subi des sévices.

## L'intervention de la Cour suprême

Les deux affaires sur lesquelles la Cour suprême a rendu un arrêt le 29 juin 2004 ont constitué une défaite pour l'administration, qui prétendait que les personnes détenues à Guantánamo Bay échappaient à la compétence des cours fédérales. La création d'un « trou noir juridique », pour reprendre l'expression de Lord Steyn<sup>67</sup>, constituait la principale justification de la mise en place d'un centre de détention à Guantánamo : son extraterritorialité semblait autoriser

64 *Hamdi c/ Rumsfeld*, 542 US 507 (2004). En septembre 2004, le gouvernement des États-Unis a laissé partir Hamdi pour l'Arabie saoudite, à la condition qu'il renonce à sa citoyenneté américaine.

65 *Rasul c/ Bush*, 542 US 466 (2004). Dans cette affaire, le plaignant, Shafiq Rasul, de nationalité britannique, a été rapatrié au Royaume-Uni et libéré trois mois avant que l'arrêt du tribunal soit rendu.

66 *Hamdan c/ Rumsfeld*, 126 S. Ct. 2749 (2006).

67 Johan Steyn, « Guantánamo Bay: the legal black hole », Twenty-Seventh F. A. Mann Lecture, British Institute of International and Comparative Law, 25 novembre 2003.

les agents des États-Unis à employer dans ce centre des techniques d'interrogatoire qui seraient illicites sur le territoire des États-Unis; de même, les personnes détenues ne pourraient pas contester leur détention ou leur traitement devant les tribunaux des États-Unis. Bien qu'elles n'aient pas eu d'incidence sur le premier terme de cette équation, les affaires *Rasul* et *Hamdi*, considérées ensemble, en ont rejeté le second.

Dans l'affaire *Rasul*, les juges de la Cour suprême ont estimé à six contre trois (et en invalidant l'arrêt d'une juridiction inférieure) que les cours fédérales avaient la compétence de statuer sur la licéité de la détention des ressortissants étrangers à Guantánamo Bay. Une jurisprudence établie de longue date appuie la conception selon laquelle les citoyens des États-Unis sont protégés en vertu de la Constitution des États-Unis, qu'ils se trouvent à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire national, alors que les non nationaux ne bénéficient de protections constitutionnelles que lorsqu'ils se trouvent à l'intérieur des États-Unis<sup>68</sup>. Par conséquent, dans l'affaire *Rasul*, la question était de savoir si Guantánamo se trouve à l'intérieur ou à l'extérieur des États-Unis. La Cour suprême a tranché en faveur de *Rasul* et des autres requérants. Elle a en effet estimé que le lieu où sont emprisonnés les détenus de Guantánamo relève de la juridiction territoriale des États-Unis et que les États-Unis exercent sur ce lieu une juridiction et un contrôle exclusifs<sup>69</sup>. Les non nationaux se trouvant à Guantánamo, a déclaré la Cour, ont « pas moins que les citoyens américains », le droit de contester la légalité de leur détention en invoquant l'ordonnance d'*habeas corpus*; de plus, les tribunaux des États-Unis ont compétence pour recevoir leurs demandes en appel<sup>70</sup>. Alors que l'arrêt de la Cour suprême était favorable aux détenus de Guantánamo, il semblait peu probable qu'il s'applique aux personnes détenues par les États-Unis dans d'autres lieux tels que l'Afghanistan ou l'Irak.

Dans l'affaire *Hamdi*, la Cour suprême des États-Unis a invalidé le rejet d'une demande d'ordonnance d'*habeas corpus* présentée au nom de Yaser Esam Hamdi, un citoyen américain détenu indéfiniment en tant que « combattant ennemi illégal ». Le fait que le gouvernement est habilité à détenir des combattants ennemis a été reconnu par la Cour; toutefois, celle-ci a déclaré que la branche exécutive n'avait pas le pouvoir de détenir indéfiniment un citoyen américain sans lui accorder les droits fondamentaux à une procédure

68 Voir *Reid c/ Covert*, 354 US 1 (1957).

69 *Rasul*, note 65 ci-dessus, pp. 476 et 480.

70 *Ibid.*, 481. La Cour suprême a jugé que les requérants étaient habilités à bénéficier de l'ordonnance d'*habeas corpus* en vertu de la loi fédérale relative à l'*habeas corpus*; elle a cependant indiqué que l'application de l'ordonnance aux détenus était conforme à l'histoire même de cette ordonnance au regard de la *common law*. La Cour suprême a relevé que l'ordonnance d'*habeas corpus* existait avant la loi fédérale et que, selon la *common law*, elle s'étendait aux personnes détenues non seulement « dans le territoire souverain du royaume », mais aussi aux personnes se trouvant dans « tous les autres dominions placés sous le contrôle du souverain ». *Ibid.*, pp. 481–482. Cette question a été à nouveau examinée dans les affaires *Boumediene c/ Bush* et *Al Odah c/ Bush*: il s'agissait en l'occurrence d'établir si les détenus de Guantánamo avaient bien, en fait, un droit de recourir à l'*habeas corpus*, existant en dehors de la loi fédérale relative à l'*habeas corpus*, étant donné qu'en vertu de la loi sur les commissions militaires, ils n'étaient plus couverts par cette même loi fédérale.

régulière (prévoyant, notamment, la notification des charges et la possibilité de les contester).

Les arrêts rendus dans les affaires *Rasul* et *Hamdi* ont établi que ni la situation géographique du lieu de détention (au moins à Guantánamo et peut-être ailleurs, à l'étranger) ni le statut juridique des détenus (en tant que combattants ennemis) ne les privaient de leur droit à obtenir la révision judiciaire de leur cas. Ces affaires ont été une défaite pour l'administration américaine et ont menacé de faire disparaître la zone de non-droit créée à Guantánamo. L'autorité de l'administration américaine de détenir des personnes selon son bon vouloir se trouvait ainsi contestée, de même que la possibilité de recourir à des interrogatoires coercitifs.

Dans l'affaire *Hamdi*, ce qui a eu le plus d'impact immédiat a été l'arrêt de la Cour suprême rendu à la pluralité des voix (une majorité de juges s'accordant sur le dispositif mais non sur les motifs). La haute cour a statué qu'un citoyen des États-Unis détenu avait le droit de contester valablement la position du gouvernement et d'être entendu par un juge spécial indépendant et impartial<sup>71</sup>. La référence à un « juge spécial indépendant et impartial » laissait ouverte la possibilité, pour les militaires, d'instituer un organe judiciaire qui aurait une telle fonction, tout en évitant de devoir porter l'affaire devant les tribunaux.

L'administration américaine n'a pas tardé à réagir. Neuf jours après la publication des arrêts dans les affaires *Hamdi* et *Rasul*, le secrétaire adjoint à la Défense, Paul Wolfowitz, a annoncé – comme s'il s'agissait d'une question de « gestion » interne du département – la création à Guantánamo de tribunaux spécifiquement chargés de déterminer le statut des prisonniers (*Combatant Status Review Tribunals*, CSRT). Selon le Pentagone, le but de ce processus totalement inédit n'était pas d'envisager des déterminations *de novo* du statut juridique des détenus afin d'établir s'ils étaient légalement détenus. Il s'agissait plutôt, par le biais des CSRT, de permettre un réexamen des déterminations déjà effectuées à de multiples niveaux par des officiers du département américain de la Défense qui avaient conclu que les personnes détenues étaient effectivement des « combattants ennemis »<sup>72</sup>.

Appliquées depuis 2004, les règles des CSRT privent les personnes détenues à Guantánamo de la possibilité d'être défendues par un avocat. Si le gouvernement estime que les accusations portées contre eux sont couvertes par le secret, les prisonniers ne sont pas autorisés à en prendre connaissance (et ils ne peuvent donc pas les réfuter). Aucune possibilité sérieuse ne leur est donnée de présenter des moyens de preuve à décharge ou des témoins qui déposeraient en leur faveur. Globalement, ce processus impose aux prisonniers de Guantánamo la charge d'apporter eux-mêmes la preuve qu'ils ne sont pas des « combattants

71 *Hamdi*, note 64 ci-dessus, p. 535.

72 Voir département de la Défense, « Fact sheet on Combatant Status Review Tribunals », juillet 2006, disponible sur le site: [www.Defenselink.mil/news/Jul2004/d20040707factsheet.pdf](http://www.Defenselink.mil/news/Jul2004/d20040707factsheet.pdf) (dernière consultation le 10 août 2007).

ennemis », sans leur donner accès aux informations sur lesquelles le gouvernement a basé sa décision de les incarcérer.

Il n'est donc pas surprenant que dans plus de 90 pour cent des arrêts rendus par les CSRT (concernant plusieurs centaines de cas), les tribunaux aient confirmé la décision originale ayant établi que le détenu était un « combattant ennemi ». Le Lt. Col. Stephen Abraham, réserviste et juriste de l'armée, a sévèrement critiqué les CSRT, au sein desquels il avait servi pendant six mois, en 2004–2005, à Guantánamo. En 2007, dans une déposition sous serment annexée à un recours juridique intenté contre les CSRT, il a affirmé que les déterminations du statut de combattant ennemi étaient basées sur des renseignements périmés, de caractère générique, et rarement en rapport avec le cas particulier examiné<sup>73</sup>.

### Déni du droit à réparation

Parmi les préceptes fondamentaux du droit international des droits de l'homme figure le droit, pour toute personne, d'obtenir effectivement réparation pour la violation de ses droits. Ainsi, l'article 2 du PIDCP dispose que les États parties au Pacte s'engagent « à garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aura été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles » ; il est précisé en outre que les États parties au Pacte s'engagent « à garantir que l'autorité compétente (...) de l'État statuera sur les droits de la personne qui forme le recours » et « à garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié »<sup>74</sup>.

Plusieurs cas ont été portés en justice par des personnes qui se plaignent d'avoir été illicitement « restituées » à d'autres pays par le gouvernement des États-Unis et d'y avoir subi des mauvais traitements alors qu'elles se trouvaient en détention. Ces affaires montrent clairement ce que peuvent être les difficultés rencontrées par les personnes demandant réparation pour des tortures subies alors qu'elles étaient détenues par les États-Unis.

73 *Al Odah c/ États-Unis*, Cour suprême, « Reply to Opposition to Petition for Rehearing », disponible sur le site : [www.scotusblog.com/movabletype/archives/Al%20Odah%20reply%206-22-07.pdf](http://www.scotusblog.com/movabletype/archives/Al%20Odah%20reply%206-22-07.pdf) (dernière consultation le 10 août 2007).

74 Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, dans son *Observation générale N° 31 : La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte*, doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), par. 10, déclare ce qui suit au sujet de la compétence des États en matière de violation des droits de l'Homme : « Aux termes du paragraphe 1 de l'article 2, les États parties sont tenus de respecter et garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et à tous ceux relevant de leur compétence les droits énoncés dans le Pacte. Cela signifie qu'un État partie doit respecter et garantir à quiconque se trouve sous son pouvoir ou son contrôle effectif les droits reconnus dans le Pacte même s'il ne se trouve pas sur son territoire ». Voir aussi Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire (« Principes relatifs à la réparation »), adoptés le 16 décembre 2005 par l'Assemblée générale des Nations Unies, Résolution de l'Assemblée générale 60/147, doc. ONU A/RES/60/147 (2005), Principe 11 (« Non-discrimination »).

Maher Arar, un ressortissant canadien d'origine syrienne, a été détenu *incommunicado* par les services d'immigration américains pendant deux semaines, en septembre 2002 : au cours de cette période, il n'a pu contester ni sa détention ni son transfert imminent vers un pays où il risquait d'être torturé. S'appuyant sur les « assurances diplomatiques » reçues de la Syrie, affirmant qu'il ne serait pas torturé, les États-Unis ont transféré le détenu par avion jusqu'en Jordanie puis, par la route, jusqu'en Syrie. Maher Arar est resté détenu dix mois en Syrie, période pendant laquelle, selon ses allégations, les autorités syriennes l'ont torturé de manière répétée, souvent avec des câbles et des fils électriques<sup>75</sup>.

Maher Arar a engagé devant une cour fédérale des États-Unis une action en justice contre les agents des États-Unis impliqués dans sa restitution et dans sa détention ; il entendait ainsi obtenir un dédommagement pour les atteintes physiques et psychologiques subies en Syrie. Invoquant un impératif de sécurité nationale, le gouvernement des États-Unis a demandé l'annulation du procès. La cour fédérale de district a accepté l'argument : elle a conclu qu'elle ne pouvait pas évaluer après coup les allégations du gouvernement affirmant que la nécessité du secret était primordiale et que la divulgation d'informations tenues secrètes pourrait avoir une incidence négative sur les relations étrangères et la sécurité nationale des États-Unis.

Dans un arrêt rendu le 16 février 2006 (dans lequel ce sont les mauvais traitements mêmes subis par l'individu concerné qui constituent le motif du refus de toute réparation judiciaire), un juge de tribunal de district, aux États-Unis, a classé sans suite l'action intentée par Maher Arar au motif que le gouvernement avait évoqué des impératifs « irréfutables » de politique étrangère et de sécurité nationale qui relevaient de ses branches exécutive et législative, et non pas des tribunaux. Par ailleurs, le juge a estimé que la nécessité de respecter le secret pouvait difficilement être mise en doute. Selon l'arrêt rendu, il est facile d'imaginer quel impact négatif pourrait avoir sur les relations avec le Canada la divulgation des informations relatives à cette affaire. Cela serait pire encore s'il apparaissait, malgré les démentis publics, que certains hauts fonctionnaires canadiens avaient bel et bien donné leur accord au transfert de Maher Arar vers la Syrie. En l'occurrence, donc, ce qui importait n'était pas la manière dont le détenu avait été traité mais l'embarras que ressentiraient les fonctionnaires canadiens au cas où il serait révélé dans une salle de tribunal, aux États-Unis, qu'ils avaient secrètement participé à la restitution illicite de Maher Arar à la Syrie. Comme l'a écrit à l'époque un éditorialiste du *New York Times*, l'arrêt rendu dans cette affaire a donné le feu vert à la barbarie du gouvernement<sup>76</sup>.

Dans l'affaire *Arar* contre *Ashcroft* (le général John Ashcroft, procureur général), l'administration américaine avait, au départ, invoqué la doctrine du « secret d'État ». Cette doctrine confère au gouvernement le privilège, non révisable

75 Sénat des États-Unis, «Hearing of the Personnel Subcommittee of the Senate Armed Services Committee, military justice and detention policy in the global war on terrorism», 109th Cong., 1st sess., 14 juillet 2005.

76 Bob Herbert, « The torturers win », *New York Times*, 20 février 2006.

par les tribunaux, de protéger les secrets d'État en s'opposant à leur divulgation lors d'un procès. Le gouvernement avait affirmé que, dans cette affaire, chacun des faits constituant un secret d'État pour les États-Unis, Arar ne pouvait pas prouver le bien-fondé de sa cause : le procès ne devait donc pas avoir lieu. Or, le juge de la cour fédérale n'a pas accepté la doctrine du secret d'État telle qu'elle était présentée – il l'a, au contraire, portée un pas plus loin. Le juge a en effet déclaré que la simple invocation de cette doctrine pourrait se révéler embarrassante pour le gouvernement car cela équivaldrait à reconnaître publiquement que la conduite alléguée avait bien eu lieu de la manière indiquée<sup>77</sup>. Le gouvernement n'a donc même pas à prétendre que la torture est un « secret d'État » pour empêcher que les allégations de torture soient entendues devant un tribunal. Maher Arar a interjeté appel.

La deuxième affaire ayant eu un large retentissement est celle de Khaled el-Masri. Ce citoyen allemand d'origine libanaise, a allégué avoir été enlevé en Macédoine en décembre 2003 avant d'être transféré dans un centre de détention de la CIA en Afghanistan, où il aurait été brutalisé et détenu au secret pendant plusieurs mois. Il semble que Khaled el-Masri ait été pris pour un homonyme, Khaled al-Masri : soupçonné d'appartenir à Al-Qaïda, ce dernier aurait été impliqué dans la préparation des attentats du 11 septembre 2001 contre les États-Unis. En mai 2004, Khaled el-Masri a été transféré par avion en Albanie et abandonné sur une route déserte. Après avoir finalement réussi à regagner l'Allemagne, il a déclaré que l'un des agents avait reconnu que son arrestation et sa détention étaient le résultat d'une erreur. Khaled El-Masri a intenté, devant la cour fédérale des États-Unis, une action en justice contre les agents des États-Unis et d'autres individus et entreprises qui auraient été impliqués dans sa détention et sa restitution. Il s'est dit victime de la violation de son droit à bénéficier de garanties de procédure régulière ainsi que des règles internationales interdisant la détention arbitraire et les traitements cruels, inhumains et dégradants. Le gouvernement des États-Unis a invoqué la doctrine des secrets d'État. La Cour fédérale a accepté cet argument et, le 18 mai 2006, elle a classé l'affaire sans suite<sup>78</sup>. En octobre 2007, la Cour suprême des États-Unis a rejeté sans commentaire l'appel formé par Khaled el-Masri à l'encontre de l'arrêt de la juridictionl d'appel<sup>79</sup>.

## L'affaire Hamdan et la loi sur les commissions militaires

Le scandale de la prison d'Abou Ghraïb et les révélations qui lui ont fait suite, de même que les plaintes portées devant les tribunaux depuis plusieurs années par des prisonniers de Guantánamo ont abouti à une décision historique de la Cour suprême et à l'approbation d'une nouvelle législation par le Congrès. Au

77 *Arar c/ Ashcroft*, 16 février 2006; voir David Luban, « An Embarrassment of Riches », Balkinization Blog, 4 mars 2006, disponible sur le site: <http://balkin.blogspot.com/2006/03/embarrassment-de-riches.html> (dernière consultation le 10 août 2007).

78 *El-Masri c/ George Tenet*, 2006 WL 1391390 p. 7 (E.D.Va., 2006); Reuters, « Judge dismisses Masri torture case », 18 mai 2006.

79 Linda Greenhouse, « Supreme Court refuses to hear torture appeal », *New York Times*, 9 octobre 2007.

lieu d'apporter une solution aux problèmes des interrogatoires coercitifs et des mesures de réparation réclamées par les victimes d'abus, ces deux événements ne serviront qu'à empêcher les États-Unis de pouvoir tourner la page dans un avenir proche.

## Redéfinition des mauvais traitements

La loi sur les commissions militaires (*Military Commissions Act*, MCA), adoptée par le Congrès le 28 septembre 2006, est entrée en vigueur après avoir été signée par le président Bush le 17 octobre 2006. Cette loi n'avait pas pour seul objet de rétablir à Guantánamo Bay les tribunaux militaires déclarés illégaux, dans l'affaire *Hamdan* contre *Rumsfeld*, par la Cour suprême des États-Unis (la haute cour avait alors jugé que les commissions militaires instituées à Guantánamo constituaient une violation tant du droit américain que de la disposition de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 exigeant « un procès équitable » pour les personnes protégées). Selon les juges de la Cour suprême, la juridiction inférieure avait fait erreur en estimant que le conflit avec Al-Qaïda était un conflit armé de caractère non pas interne mais international. Or, en période de conflit armé interne, tant les États que les acteurs non étatiques sont tenus de respecter l'article 3 commun<sup>80</sup>.

L'affaire *Hamdan* a d'importantes conséquences en ce qui concerne l'emploi de techniques d'interrogatoire coercitives à l'encontre des personnes soupçonnées d'appartenir au réseau d'Al-Qaïda. D'une part, l'article 3 commun interdit « les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendu par un tribunal régulièrement constitué assorti des garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés »<sup>81</sup>. D'autre part, ce même article énonce des normes minimales visant à ce que toutes les personnes qui ne participent plus activement aux hostilités soient traitées « avec humanité »<sup>82</sup>. Dès le 7 juillet 2006, le Pentagone a émis un mémorandum relatif à la mise en œuvre de l'arrêt de la Cour suprême et à l'applicabilité de l'article 3 commun aux forces armées américaines<sup>83</sup>.

Cela étant, l'administration n'a pas clairement énoncé les exigences de traitement humain telles qu'elles figurent dans l'article 3 commun. En rendant les agents des États-Unis impliqués dans des interrogatoires passibles de poursuites au titre de la loi sur les crimes de guerre (*War Crimes Act*, WCA), cet élément a joué un rôle crucial pour le régime des interrogatoires conduits par les États-Unis. En effet, en vertu de la loi sur les crimes de guerre, quand les infractions graves aux Conventions de Genève de 1949 sont commises contre

80 *Hamdan*, note 66 ci-dessus.

81 Article 3, par.1, alinéa d) commun aux quatre Conventions de Genève de 1949.

82 Ibid., article 3, par. 1, alinéas a) et c).

83 Voir département américain de la Défense, « Application of Common Article 3 of the Geneva Conventions to the treatment of detainees in the Department of Defense », 7 juillet 2006, sur <http://balkin.blogspot.com/CA3.DOD.memo.pdf> (dernière consultation le 10 août 2007).

ou par des citoyens des États-Unis, elles constituent des « *felonies* » (crimes les plus graves) au regard de la législation fédérale. Le but de la loi sur les crimes de guerre était de permettre de poursuivre devant les tribunaux des États-Unis les personnes responsables de crimes de guerre commis à l'encontre de membres du personnel militaire des États-Unis. En 1997, cette même loi avait été amendée afin d'inclure les violations de l'article 3 commun des Conventions de Genève ; sa portée avait ainsi été étendue aux abus commis en période de conflit armé interne comme en période de conflit armé international. Les législateurs ayant proposé et défendu cet amendement avaient spécifiquement à l'esprit les membres des groupes armés impliqués dans des conflits internes en Somalie, en Bosnie ou au Salvador qui seraient susceptibles d'infliger des mauvais traitements aux soldats américains placés sous leur garde<sup>84</sup>.

En incluant dans la liste des délits passibles de poursuites en vertu de la loi sur les crimes de guerre les violations de l'article 3 commun, au même titre que les infractions graves aux quatre Conventions de Genève<sup>85</sup>, le gouvernement des États-Unis est allé au-delà de ce qu'exigent les Conventions elles-mêmes. Les dispositions des Conventions de Genève relatives aux « sanctions pénales » exigent seulement que « les Hautes Parties contractantes s'engagent à prendre toute mesure législative nécessaire pour fixer les sanctions pénales adéquates à appliquer aux personnes ayant commis, ou donné l'ordre de commettre, l'une ou l'autre des infractions graves » aux Conventions<sup>86</sup>. Si les atteintes énumérées à l'article 3 commun ne figuraient pas parmi les « infractions graves » aux Conventions de Genève de 1949, c'est parce qu'il était présumé que les violations commises en période de conflit armé non international seraient poursuivies par l'État dans lequel elles avaient été commises<sup>87</sup>.

L'arrêt *Hamdan* a sans nul doute suscité, au sein de l'administration, la crainte que la composante « article 3 commun » de la loi sur les crimes de guerre soit utilisée afin de poursuivre en justice des agents qui auraient utilisé des techniques d'interrogatoire cruelles ou inhumaines – ou, pour le moins, la crainte que cette composante vienne faire obstacle aux interrogatoires (en cours et futurs) de personnes suspectées d'appartenir à Al-Qaïda. Ainsi, d'une part, l'arrêt *Hamdan* a créé la nécessité de remplacer les commissions illégales (mises en place sur ordre de l'exécutif) par les commissions militaires mandatées par le Congrès ; d'autre part, il a encouragé l'administration à tenter d'amender la loi sur les

84 Voir R. Jeffrey Smith, « Detainee abuse charges feared », *Washington Post*, 28 juillet 2006.

85 18 USC 12441(c) (2006). « (c) Definition. – As used in this section the term 'war crime' means any conduct ... (3) which constitutes a violation of common Article 3 of the international conventions signed at Geneva, 12 August 1949, or any protocol to such convention to which the United States is a party and which deals with non-international armed conflict ».

86 Voir GC I, art. 49 ; GC II, art. 50 ; GC III, art. 129 ; GC IV, art. 146.

87 Les tribunaux *ad hoc* (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et Tribunal pénal international pour le Rwanda) ont déterminé que les infractions graves à l'article 3 commun qui sont commises pendant un conflit armé non international pourraient être poursuivies en tant que crimes de guerre. Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale a spécifiquement ajouté à sa liste de crimes de guerre les infractions pénales énumérées dans l'article 3 commun. Voir Statut de la Cour pénale internationale, 2187 UNTS 90, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002, article 8(c).

crimes de guerre. La loi sur les commissions militaires a ainsi fourni la base juridique aux commissions militaires, mais elle a également eu une incidence sur la législation fondamentale des États-Unis définissant la torture et d'autres formes de mauvais traitements infligés aux « combattants ennemis » telle qu'elle figure dans la loi sur les crimes de guerre<sup>88</sup>.

La loi sur les commissions militaires d'octobre 2006 interdit la production, devant les commissions militaires, d'éléments de preuve dont l'accusé ne peut pas prendre connaissance pour les réfuter. Par contre, en assouplissant la règle relative aux dépositions sur la foi d'autrui (preuve par ouï-dire) qui permet la production d'éléments jugés « fiables » et « de force probante suffisante »<sup>89</sup>, la loi sur les crimes de guerre a ouvert la porte à l'utilisation de preuves obtenues en soumettant les détenus à des mauvais traitements. Le droit international des droits de l'homme n'interdit pas l'usage d'éléments de preuve obtenus par ouï-dire (de fait, pour rejeter des éléments de preuve dont la valeur probante est douteuse, les systèmes juridiques continentaux comptent davantage sur les juges que sur les règles relatives aux preuves obtenues par ce biais). Cela étant, les commissions instituées au titre de la loi de 2006 n'offrent pas la gamme la plus vaste de protections conférées aux tribunaux dans le système de droit continental – la présence de juges professionnels et complètement indépendants, notamment. Selon la loi sur les commissions militaires, c'est à l'accusé qu'il incombe de prouver que les moyens de preuve présentés ne sont pas fiables. Or, étant donné les possibilités très limitées d'obtenir des éléments de preuve par le biais de la production de pièces, une telle exigence constitue nécessairement un obstacle particulièrement difficile à surmonter. Des accusés risquent d'être condamnés sur la base de résumés de témoignages de deuxième ou troisième main, recueillis auprès de personnes ayant subi des mauvais traitements en détention, sans que les accusés aient la moindre chance sérieuse de se trouver face à leurs accusateurs ou de contester valablement leurs déclarations.

De plus, en matière de production de preuves, la loi sur les commissions militaires prévoit des possibilités plus limitées que celles qui sont prévues pour les personnes déférées devant une cour fédérale ou une cour martiale des États-Unis. Spécifiquement, les règles autorisent l'accusation à ne divulguer à l'accusé et au conseiller juridique de l'accusé ni les sources ni les techniques d'interrogatoire tombant sous le sceau du secret<sup>90</sup>. Une telle disposition pourrait vider de sens l'interdiction de la torture, étant donné que la défense aura beaucoup de peine à montrer que les éléments de preuve produits devant la commission ont été obtenus grâce au recours à des techniques d'interrogatoire coercitives.

88 Loi de 2006 sur les commissions militaires (*Military Commissions Act of 2006*), Pub. L. N° 109-366, 120 Stat. 2600 (17 octobre 2006) (codifiée dans 10 USC 11948a-950w et dans d'autres sections des titres 10, 18, 28, et 42).

89 Ibid., 10 USC 1949a(b)(2).

90 Ibid., 10 USC 1949d(f)(2)(B). Le texte original est le suivant : « *The military judge, upon motion of trial counsel, shall permit trial counsel to introduce otherwise admissible evidence before the military commission, while protecting from disclosure the sources, methods, or activities by which the United States acquired the evidence if the military judge finds that (i) the sources, methods, or activities by which the United States acquired the evidence are classified, and (ii) the evidence is reliable* ».

La loi de 2006 sur les commissions militaires n'autorise pas la torture. Elle ne fait pas non plus disparaître de la loi sur les crimes de guerre les atteintes visées à l'article 3 commun. Il n'en reste pas moins qu'elle restreint la notion de traitement illicite constituant un délit pénal. La loi de 2006 dresse la liste de neuf délits définis comme constituant des « infractions graves » au sens de l'article 3 commun et susceptibles d'être poursuivis en tant que crimes de guerre. La torture et les traitements inhumains sont considérés comme des « infractions graves », contrairement aux traitements dégradants et humiliants. Selon cette loi, une « douleur ou souffrance physique grave » ne survient qu'en cas de douleur ou d'autres atteintes « extrêmes » (danger substantiel de mort, de brûlure ou d'autre défigurement physique grave, ou d'altération significative d'une partie ou d'un organe du corps ou d'une faculté mentale<sup>91</sup>). En d'autres termes, le seuil à franchir pour qu'une douleur soit considérée comme « grave » a effectivement été élevé pour atteindre le seuil d'une douleur « extrême ».

Autre élément crucial, dans la perspective d'éventuelles poursuites engagées contre du personnel américain accusé d'avoir mené des interrogatoires abusifs, la loi sur les commissions militaires énonce deux définitions distinctes des traitements cruels et inhumains. La première définition s'applique aux mauvais traitements ayant eu lieu *avant* la promulgation de cette loi ; la seconde, plus rigoureuse, s'applique à la conduite observée *depuis* cette date. L'infliction de toute douleur ou souffrance mentale « non fugace » est définie comme un traitement cruel et inhumain si elle est postérieure à la promulgation de cette loi, alors qu'auparavant, la douleur infligée devait être « prolongée » pour être qualifiée de traitement cruel et inhumain<sup>92</sup>.

Cette dernière définition des « traitements cruels et inhumains » admet effectivement l'argument de l'administration américaine, selon lequel les « techniques d'interrogatoire renforcées » que la CIA emploie à l'encontre de personnes soupçonnées d'appartenir à Al-Qaïda (exposition à la chaleur et au froid, enchaînement dans des positions stressantes et même simulation de noyade, par exemple) n'ont jamais été prohibées. En d'autres termes, ces techniques ne sont pas cruelles et inhumaines puisqu'elles ne causent pas une souffrance « prolongée ». Deux des principaux promoteurs de la loi sur les commissions militaires, les sénateurs John McCain et John Guerrener, ont avancé l'argument selon lequel cette loi visait à faire en sorte que ces pratiques et autres pratiques similaires soient interdites par la législation. Le résultat est en fait que des agents qui étaient précédemment autorisés à utiliser, ou qui ont précédemment utilisé, des

91 Ibid. 10 USC 1950v(b)(12).

92 La loi sur les commissions militaires, dans ses dispositions relatives aux délits – 10 USC 1950v (b)(12) – dispose que : « *The term serious mental pain or suffering has the meaning given the term severe mental pain or suffering in [the War Crimes Act] except that –*  
(I) *the term serious shall replace the term severe where it appears; and*  
(II) *as to conduct occurring after the date of the enactment of the Military Commissions Act of 2006, the term serious and non-transitory mental harm (which need not be prolonged) shall replace the term prolonged mental harm where it appears.* ».

méthodes d'interrogatoire abusives ayant provoqué une angoisse psychique de manière relativement brève mais sévère – dans les cas, par exemple de la simulation de noyade et de la privation prolongée de sommeil – seraient de fait à l'abri des poursuites.

La loi sur les commissions militaires confère au Président l'autorité d'interpréter « la signification et l'application » des Conventions de Genève. Cette clause pourrait être considérée comme une simple réaffirmation des pouvoirs dont jouit le Président en vertu de la Constitution (les pouvoirs nécessaires, par exemple, pour interpréter les traités), sans que cela ait plus de poids que d'autres réglementations émanant de la branche exécutive et qui sont susceptibles de faire l'objet d'une révision judiciaire. Cependant, tout en concluant que la loi n'exigeait pas la rédaction d'un projet d'ordre exécutif relatif aux pratiques de la CIA en matière d'interrogatoires, les juristes de l'administration ont subi des pressions en ce sens de la part de la CIA et du Congrès. Comme l'a écrit le directeur de la CIA, Michael V. Hayden, dans une note aux employés de la CIA, en fin de compte, le directeur – n'importe quel directeur – de la CIA doit être sûr que ce qu'il a demandé à l'un de ses agents de faire dans le cadre de ce programme est effectivement licite<sup>93</sup>.

Ce n'est que le 20 juillet 2007 que le Président Bush a émis un ordre exécutif qui interprète l'article 3 commun par rapport au programme de détention et d'interrogatoires de la CIA<sup>94</sup>. Tout en réitérant l'interdiction de la torture et des traitements cruels et inhumains, telle qu'elle est énoncée dans le droit interne des États-Unis, l'ordre exécutif, pour l'essentiel, autorise la CIA à reprendre son programme de détention clandestine et d'interrogatoires de personnes détenues au secret. Les directives spécifiques relatives aux techniques d'interrogatoire admissibles restent classées secrètes : il est donc impossible de déduire de l'ordre exécutif si certaines techniques, telles que la simulation de noyade, sont ou non autorisées. De fait, en l'absence de toute supervision indépendante des personnes détenues dans ce que l'on nomme les « sites noirs », il n'existe aucun moyen réel de savoir comment la CIA définit aujourd'hui la torture et les mauvais traitements.

Peut-être la réponse figure-t-elle dans la déclaration faite par le Président Bush lorsqu'il a signé la loi sur les commissions militaires, en octobre 2006. Présentant le programme de détention de la CIA comme « l'une des campagnes de renseignement les plus réussies de l'histoire des États-Unis », le Président Bush a déclaré que la nouvelle autorité conférée à la CIA – celle d'incarcérer des personnes soupçonnées de détenir des renseignements – était de nature à « garantir que nous pourrions continuer d'utiliser cet instrument vital pour protéger le peuple américain pendant les années à venir »<sup>95</sup>.

93 Voir Mark Mazzetti, « CIA awaits rules on terrorism interrogations », *New York Times*, 25 mars 2007.

94 Ordre exécutif – « Executive Order: Interpretation of the Geneva Conventions Common Article 3 as Applied to a Program of Detention and Interrogation Operated par the Central Intelligence Agency », 20 juillet 2007.

95 *The White House*, « President Bush signs Military Commissions Act of 2006 », 17 octobre 2006.

## La loi sur les commissions militaires et les clauses privatives de juridiction

Deux éléments – les victoires juridiques emportées par des détenus devant la Cour suprême au sujet du contrôle judiciaire, d'une part, et les pressions exercées par le Congrès afin que les définitions juridiques de la torture et d'autres traitements dits « coercitifs » soient mises en conformité avec les exigences des Conventions de Genève et des traités des droits de l'Homme, d'autre part – ont failli contraindre l'administration à abandonner ses pratiques en matière d'interrogatoires et à soumettre à un examen judiciaire les personnes impliquées. L'administration a riposté en tentant d'obtenir l'inclusion, dans la législation des États-Unis, de dispositions juridiques qui rendraient difficile (sinon impossible) pour les détenus de porter leur affaire devant un tribunal. Si l'administration réussissait, cela équivaldrait en fait à réformer les principaux arrêts que la Cour suprême a rendus au sujet de Guantánamo et de la procédure de révision judiciaire; cela permettrait en outre de maintenir hors de la portée d'un examen minutieux du public les pratiques d'interrogatoire actuelles – quelle que soit la définition de la torture et des autres mauvais traitements qui figure dans la législation.

Les progrès réels apportés, en termes de droits substantiels, par la loi relative au traitement des détenus ont été compromis par l'inclusion d'importantes mesures d'ordre procédural qui restreignent les droits des personnes détenues à Guantánamo. Aucun mécanisme n'est prévu, par exemple, pour permettre aux personnes ayant subi des mauvais traitements en détention d'engager, au titre de cette loi, des actions civiles en vue d'obtenir réparation. De ce fait, la mise en application de la loi sur le traitement des détenus est restée l'affaire de l'administration, qui n'a jamais fait savoir quelles mesures le département de la Défense et la CIA entendaient prendre (pour autant qu'ils en aient l'intention) afin de garantir le respect de l'amendement McCain (interdisant l'usage de la torture).

Dans la même veine, « l'amendement Graham-Levin » apporté à la loi sur le traitement des détenus a établi que, à l'avenir, les détenus de Guantánamo n'auraient pas le droit de contester devant les juridictions civiles américaines la légalité de leur détention ou leurs conditions de confinement. La position adoptée par l'administration consiste à considérer que l'amendement Graham-Levin a interdit à tous les détenus de Guantánamo de contester devant une cour fédérale l'usage de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants. Dans l'arrêt *Hamdan*, en juin 2006 (dans lequel elle a déclaré illégales les commissions militaires instituées à Guantánamo), la Cour suprême a estimé que, telles qu'elles figurent dans la loi relative au traitement des détenus, les clauses privatives restreignant la portée du contrôle judiciaire s'appliquaient uniquement de manière rétroactive. En d'autres termes, rien n'empêchait que les pétitions d'*habeas corpus* introduites par des personnes ayant déjà porté plainte soient entendues.

La loi sur les commissions militaires n'a pas seulement porté sur les commissions militaires illégales, mais également sur les dispositions niant les droits

à l'*habeas corpus*. Elle a en fait retourné la situation par rapport à la défaite infligée par la Cour suprême à l'administration américaine dans l'affaire *Hamdan*<sup>96</sup>. L'examen du projet de loi par le Congrès a été mené rondement, sans doute afin de tirer parti de la majorité détenue par les Républicains à la Chambre des Représentants et au Sénat avant les élections de novembre 2006 qui ont porté au pouvoir une majorité démocrate dans l'une et l'autre chambre du Congrès<sup>97</sup>.

Comme cela a été dit plus haut, la loi sur les commissions militaires renforce certains éléments de la loi de 2005 relative au traitement des détenus ; elle affaiblit aussi quelque peu la loi sur les crimes de guerre en ce qui concerne les agents des États-Unis impliqués dans des mauvais traitements infligés à des détenus. Plus important encore, toutefois, la loi sur les commissions militaires réduit de manière radicale les possibilités de recours aux voies juridiques pour les « combattants ennemis » qui auraient voulu contester les mauvais traitements subis en détention.

La loi sur les commissions militaires contient une clause qui prive les cours fédérales de leur compétence dans des cas de « pétitions d'*habeas corpus* » et d'autres actions ayant trait à « n'importe quel aspect de la détention, du transfert, du traitement, du procès ou des conditions de confinement » d'étrangers comme déterminé par le gouvernement des États-Unis. Globalement, cette disposition annule les effets de l'arrêt *Hamdan* rendu par la Cour suprême, en déclarant que les dispositions de la loi sur les commissions militaires relatives à la privation d'*habeas corpus* sont rétroactives et applicables aux personnes, de nationalité autre qu'américaine, qui sont détenues par les États-Unis partout dans le monde. Non seulement les problèmes constitutionnels liés à cette disposition auront d'importantes incidences sur les droits des détenus de Guantánamo, mais ils auront également de profonds effets sur le droit à l'*habeas corpus* tel qu'il est inscrit dans le droit interne des États-Unis.

Les clauses privatives de juridiction figurant dans la loi sur les commissions militaires ont été contestées dans l'affaire *Boumedienne* contre *Bush*, portée en justice par les détenus de Guantánamo invoquant l'*habeas corpus* pour contester leur détention. En avril 2007, la Cour suprême a rejeté un pourvoi en appel tardif. Le 29 juin, dans ce qui est apparu comme une réponse à la déposition sous serment du Lt. Col. Abraham, un officier du renseignement américain qui critiquait les tribunaux chargés de déterminer le statut des prisonniers (CSRT) auprès desquels il avait servi, la Cour suprême a pris une décision très inhabituelle : elle a en effet annulé son arrêt antérieur et décidé d'entendre en appel l'affaire *Boumedienne* lors de sa session 2007–2008<sup>98</sup>. La Cour devra déterminer

96 Loi sur les commissions militaires, note 88 ci-dessus.

97 Le Président Bush a déclaré publiquement : « Je demande instamment au Sénat d'agir avec promptitude pour qu'un projet de loi soit déposé sur mon bureau avant que le Congrès ne suspende ses travaux ». *The White House*, « President Bush appreciates House passage of Military Commissions Act of 2006 », 27 septembre 2006.

98 La Cour n'a fourni aucune explication sur ce revirement. La dernière affaire dans laquelle la Cour suprême avait donné un tel accord après un refus initial remonte à 1968. Voir James Vicini, « Court to hear Guantánamo prisoners appeals », Reuters, 30 juin 2007.

si la procédure utilisée à Guantánamo par les CSRT pour déterminer le statut des prisonniers satisfait aux exigences de la *common law* en matière d'*habeas corpus* telles qu'elles figurent dans la Constitution des États-Unis.

La loi sur les commissions militaires cherche à dépouiller les tribunaux de leur capacité de réexaminer non seulement les pétitions d'*habeas corpus*, mais aussi *toutes* les actions en justice demandant réparation, notamment pour mauvais traitements<sup>99</sup>. En conséquence, si les personnes responsables de ces mauvais traitements ne peuvent pas être poursuivies en justice par leurs victimes, il sera difficile, pour les détenus de Guantánamo, d'engager une procédure judiciaire pour violation de l'interdiction de la torture et, en fin de compte, de telles violations seront difficiles à prévenir. De plus, à ceux qui envisagent d'employer des techniques d'interrogatoire coercitives interdites par la législation, cette disposition envoie un message indiquant qu'il y a peu de risque qu'ils soient poursuivis s'ils enfreignent la loi.

En vertu d'autres dispositions de la loi sur les commissions militaires, il serait impossible pour tout individu d'invoquer les Conventions de Genève en tant que source de droits dans le cadre d'une action en justice engagée contre un agent des États-Unis<sup>100</sup>. Les personnes ayant subi des mauvais traitements en détention auront donc beaucoup de difficulté à contester les interprétations présidentielles des Conventions de Genève. Si cette disposition avait été en vigueur dans le passé, elle aurait empêché Salim Ahmed Hamdan de faire valoir que le droit à un procès équitable au sens de l'article 3 commun lui était refusé. Des répercussions se feront aussi sentir à l'avenir, lorsque des détenus qui se croyaient protégés par l'interdiction de la torture et d'autres mauvais traitements contenus dans les Conventions de Genève tenteront d'obtenir que les tribunaux des États-Unis statuent sur de telles plaintes<sup>101</sup>.

## Conclusion

Depuis le 11 septembre 2001, la manière dont le gouvernement des États-Unis recourt à la torture et à d'autres techniques d'interrogatoire coercitives a évolué à deux niveaux. Le premier niveau est celui de la mise en œuvre de ces pratiques terribles : enchaînement dans des positions stressantes, exposition

99 La loi sur les commissions militaires dispose que « [N]o court, justice, or judge shall have jurisdiction to hear or consider any other action against the United States or its agents relating to any aspect of the detention, transfer, treatment, trial, or conditions of confinement of an alien who is or was detained by the United States and has been determined by the United States to have been properly detained as an enemy combatant, or is awaiting such determination », note 88 ci-dessus, 1950j(b).

100 Loi sur les commissions militaires, note 88 ci-dessus, § 5.

101 La question de savoir si les Conventions de Genève sont directement applicables n'a jamais reçu de réponse complète de la part des tribunaux américains. Voir, par exemple, l'affaire *États-Unis c/ Noriega*, N° 88-79-CR, Cour fédérale de district pour le district de Floride du Sud, 8 décembre 1992 (« Ce tribunal estime que la III<sup>e</sup> Convention de Genève est directement applicable et donne au général Noriega le droit d'intenter une action devant un tribunal des États-Unis pour violation des dispositions de cette convention »). (Traduction CICR.)

à des températures extrêmement basses, privation de sommeil, simulation de noyade. Peu d'auteurs de ces actes ont été poursuivis – de fait, personne n'a été inquiété aux échelons les plus élevés. Certes, depuis Abou Ghraïb, beaucoup d'informations circulent sur ces pratiques illicites, mais il est tout aussi sûr que beaucoup restent encore ignorées. Quelques-unes de ces pratiques (peut-être toutes) ont cessé en Afghanistan, en Irak, à Guantánamo et dans les « sites noirs » de la CIA – à moins qu'aucune n'ait été abandonnée... En l'absence de toute obligation de rendre des comptes, il est difficile de vraiment savoir ce qui se passe.

Le second niveau est celui de la manière dont ces techniques d'interrogatoire ont évolué en raison de la législation : qu'est-ce qui est – et qu'est-ce qui n'est pas – de la torture ? De fait, bien que l'administration Bush ait tenté de la garder entièrement entre ses mains, cette question lui a échappé pour parvenir jusqu'aux tribunaux et jusqu'au Congrès. Parfois, il s'agit de la définition des mauvais traitements, parfois du droit des victimes à être entendues. Le Congrès et les tribunaux américains ont mis en place des interdictions de la torture et d'autres mauvais traitements qui se rapprochent des normes internationales. Néanmoins, l'administration – aidée en cela par le Congrès – a réussi jusqu'à aujourd'hui à faire en sorte que les personnes qui pourraient subir des mauvais traitements n'aient pas la possibilité de porter plainte devant un tribunal.

Cette partie de ping-pong entre les branches exécutive et législative du gouvernement des États-Unis ne montre aucun signe de fin prochaine. Il ne semble pas non plus que la possibilité d'obtenir réparation se présente rapidement pour les personnes qui ont été victimes de mauvais traitements à Guantánamo ou en Afghanistan, ou qui ont subi la torture après leur restitution à un pays étranger. Aussi longtemps que le débat sur la torture se poursuivra dans les salles de séances des cours fédérales et du Congrès, et donnera lieu à des documents signés de la main du Président, personne ne peut être sûr que le gouvernement des États-Unis ne continuera pas à autoriser la pratique de la torture. La torture ne devrait pas être un objet de débats.

# REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

Photo de couverture:  
©Musée international de la Croix-Rouge  
et du Croissant-Rouge

## 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 «Thèmes traités dans les numéros de la *Revue* à venir». 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.gva@icrc.org](mailto:review.gva@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/revue](http://www.icrc.org/fre/revue).

La *Revue* est publiée en anglais et paraît quatre fois par an, en mars, juin, septembre et décembre.

Une sélection annuelle d'articles est également publiée au niveau régional en arabe, chinois, espagnol, français et russe.

Les articles publiés dans *la Revue* sont accessibles gratuitement en ligne sur le site: [www.icrc.org/fre/revue](http://www.icrc.org/fre/revue)

## Sélection française

La sélection française paraît une fois par an. Son contenu rassemble une sélection d'articles parmi ceux figurant dans les quatre numéros annuels\* de la *Revue internationale de la Croix-Rouge* qui est publiée en anglais. Le tirage est limité. La sélection française est distribuée à des institutions et organisations choisies. Une distribution plus large dépend des disponibilités.

Les demandes pour la sélection française peuvent être envoyées à l'adresse suivante: Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

Production, Multimédia et Distribution  
Avenue de la Paix 19  
CH - 1202 Genève, Suisse  
Fax: +41 22 730 27 68  
Courriel: [shop.gva@icrc.org](mailto:shop.gva@icrc.org)  
[www.icrc.org/fre/shop](http://www.icrc.org/fre/shop)

## ©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: Toni Pfanner  
Assistante de rédaction:  
Emmanuelle Saada  
Assistante de publication:  
Claire Franc Abbas

Revue internationale de la Croix-Rouge  
Avenue de la Paix 19  
CH - 1202 Genève, Suisse  
Tél: +41 22 734 60 01  
Fax: +41 22 733 20 57  
Courriel: [review.gva@icrc.org](mailto:review.gva@icrc.org)

\* Exceptionnellement, ce numéro ne propose qu'une sélection des *Revue*s de mars, juin et septembre 2007. Les articles de la *Revue* de décembre figureront dans la *Sélection française* 2008.

# Sélection française 2007

Volume 89 Sélection française 2007

**Les organisations non-gouvernementales (ONG) :  
un acteur incontournable de l'aide humanitaire**

*Philippe Ryfman*

**La pyramide de Dunant :  
réflexions sur l'« espace humanitaire »**

*Daniel Thürer*

**Délégué du CICR :  
un acteur humanitaire exemplaire ?**

*Brigitte Troyon et Daniel Palmieri*

**Gérer les catastrophes : sécurité, santé et aide humanitaire**

*David P. Fidler*

**Armes nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques  
– qui portera assistance aux victimes, et comment ?**

*Dominique Loye et Robin Coupland*

**« Le véritable leitmotiv » : l'interdiction de la torture et  
d'autres formes de mauvais traitements dans le droit  
international humanitaire**

*Cordula Droege*

**Les pires cicatrices ne sont pas toujours physiques :  
la torture psychologique**

*Hernán Reyes*

**Torturer les terroristes ? Justifications, méthodes et effets du  
recours à la torture dans une guerre « contre le terrorisme »  
L'exemple de la France en Algérie, 1954-1962**

*Raphaëlle Branche*

**Séances infligés à des prisonniers : la réponse légale apportée  
par les États-Unis à la question de la torture depuis le  
11 septembre 2001**

*James Ross*

# REVUE INTERNATIONALE



**CICR**  
ISSN 1560-7755  
0950/001

[www.icrc.org/fr/revue](http://www.icrc.org/fr/revue)