

TABLE RONDE N°5

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES ET LE DROIT INTERNATIONAL

Paulo-Serge LOPES, CERAPS – Lille 2, C2SD-Ministère de la défense

Dans la période de l'après-guerre froide, l'humanitaire non gouvernemental d'urgence – par opposition à celle engagées d'aide au développement, engagée à plus long terme – a acquis une place incontournable sur la scène internationale¹ au point d'apparaître comme un des prismes prédominants au travers desquels les relations internationales sont analysées. Les principales Organisations non gouvernementales (ONG) qu'elle soient anglo-saxonnes à l'instar de Care et d'Oxfam ou françaises comme Médecins sans frontières (Msf) ou Action contre la Faim sont présentes sur les principaux lieux de conflits ou de catastrophes de par le monde et sont en charge de programmes qui, tous confondus, touchent des dizaines de millions de personnes annuellement. Elles disposent aujourd'hui d'une véritable dimension internationale via un réseau d'« ong-sœurs » ou de « branches » constitutives ainsi de véritables multinationales philanthropiques leur accordant des capacités de dépenses considérables. Une « crise humanitaire » ou « une crise extrême » sans la présence rapide et souvent concomitante de missions dépêchées par ces ONG serait impensable. Les ong interviennent dans des régions du globe où l'acteur étatique est délinquant voire frappé d'effondrement pur et simple comme en Somalie ou, durant plusieurs années, au Libéria, en Sierra Leone, au Cambodge,...² L'épilogue de la bipolarisation du monde à la charnière des années 1980 et 1990 ne frappa pas d'obsolescence le phénomène guerrier. Les conflits armés ne s'inscrivirent plus nécessairement dans des relations interétatiques mais prirent la forme de guerres civiles confuses entre des guérillas, des seigneurs de guerre et des armées régulières à l'instar des milices de Foday Sankoh en Sierra Leone. Suite à cela, le conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (Onu), investi de nouvelles responsabilités et délié des contraintes induites par la guerre froide, a impulsé ou autorisé des interventions internationales en Bosnie-Herzégovine, en Somalie, au Rwanda,.... Le prix Nobel de la paix décerné à Msf en 1999 et à l'Onu ainsi que son secrétaire général Kofi Annan en 2001 apparaissait esquisser pour ses laudateurs l'avènement d'un nouvel ordre mondial régulé par le droit garanti par l'Onu suppléé par les ONG. Cela laissa induire l'acception selon laquelle la protection de populations civiles menacés ou atteints par des crimes de masse serait devenue une préoccupation substantielle de la « communauté internationale ». La coexistence croissante des acteurs du « pôle humanitaire » que ce soit les Etats, les organisations internationales et les Ong, engendra une confusion des rôles tenus par les acteurs du « pôle humanitaire », que ce soit les Etats, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales, au point que fut annoncée l'alliance du sabre et du stéthoscope. Au regard

de la confusion régnant dans les mandats édictés découlant de la divergence des stratégies des Etats, les résultats obtenus par ces opérations ne remplirent pas les objectifs escomptés. Une clarification des rôles et des responsabilités des acteurs du pôle humanitaire s'avéra essentielle afin que le déroulement des opérations de maintien de la paix ou apparentées ne se fasse au détriment des populations civiles dont la protection est au coeur de leurs mandats.

Les principales Ong offrent un point d'observation privilégié pour analyser plus clairement l'actuelle redistribution des rôles entre les acteurs de la scène internationale. Parmi elles, Msf, créditée d'être la première agence privée mondiale d'aide médicale, constitue un des laboratoires les plus avancés et un des meilleurs témoins de ces évolutions. Elle ne fut pas exempte de réflexions ayant trait au positionnement à adopter consécutivement à la part croissante prise par l'humanitaire d'Etat ainsi qu'à l'utilisation de la rhétorique humanitaire dans la gestion des conflits armés. Sa section France³ – maison mère du groupe Msf – entreprit une utilisation accrue du droit des conflits armés pour étayer ses actions concernant la protection des populations civiles dans des situations de conflits armés. Nous nous intéresserons à ce dernier cas car il met en lumière l'utilisation croissante par des acteurs non étatiques du droit international comme ressource sur la scène internationale tant comme instrument de mobilisation que facteur de légitimation à compter du début des années 1990. Si cette analyse axée principalement sur cette Ong ne saurait épuiser la question de l'utilisation de l'ensemble des Ong du droit sur la scène internationale, elle met en exergue le rôle joué par les acteurs non étatiques dans l'avènement d'un système post-westphalien ou tout le moins la recherche et la confection de nouvelles grammaires des relations internationales. Cette analyse abordera tout d'abord les mutations des modalités d'intervention militaire dans l'après guerre froide. Nous verrons par la suite l'effort de réflexivité de Msf vis-à-vis de ces changements intervenus. Il s'agira ainsi d'analyser par la suite l'intégration du droit international dans le répertoire d'action de Msf à compter de la fin des années 1980 en vue de réinscrire sa légitimité dans le champ humanitaire et accroître son influence vis-à-vis des acteurs étatiques et des organisations internationales. Il s'agira enfin de percevoir les implications de cette mutation au travers du traitement d'un exemple criant de l'échec du traitement humanitaire des conflits armés – la chute de l'enclave de Srebrenica – témoignant de la participation de l'Ong à l'ingénierie des relations internationales.

LE RÔLE DE L'INTERVENTION

L'après-guerre froide est marquée par la recherche de nouvelles grammaires des relations internationales à même de faire office de prisme à la scène internationale orpheline de la bipolarisation du monde. L'intervention armée, jusqu'alors restreinte dans la sphère d'influence des superpuissances, va engranger de nouvelles perspectives de la part des Etats au point d'apparaître comme un des étalons de la puissance. A cette fin, la question humanitaire sera mise en avant.

L'une des premières opérations post Guerre Froide fut l'opération *Life Sudan* (OLS) en 1989. Elle a été suivie de variantes en Angola (1990) et en Ethiopie (1990), et surtout des opérations au Kurdistan irakien (1991) puis en Somalie (1992-1995), en Bosnie (1992) et au Rwanda (1994) qui, bien avant le Kosovo, ont marqué un tournant pour les ONG d'aide humanitaire en associant la délivrance de l'aide à une présence militaire destinée à en assurer la sécurité, mais aussi pour les militaires, en subordonnant la fonction de maintien de la paix à un objectif humanitaire.

A l'égal de ce qui se produisit lors de la Guerre Froide, il ne s'inscrit pas au sein d'un cadre définitionnel précis ni ne correspond à une catégorie arrêtée d'actions, que ce soit en droit ou en fait. Considérée comme illégale et comme la traduction d'une politique de puissance au cours de la Guerre Froide, l'intervention devint un instrument usuel et acceptable dans l'après-1989 au point d'apparaître comme un objet subissant les évolutions du système autant qu'elle en accentue les tendances, témoignant donc de la façon dont les Etats et les organisations internationales appréhendent leur rôle⁴. Ainsi, de nombreux pays à l'instar de la France ou d'organisations telles que l'OTAN ou l'Union Européenne échafaudèrent de nouvelles doctrines stratégiques provoquant une évolution des appareils de défense vers des capacités de projection de troupes à l'étranger dans le cadre d'opérations de gestion de crises, ces derniers devenant un des critères de la puissance et de l'influence dans les relations internationales. En France, les opérations extérieures servent au maintien de son rang sur la scène internationale au travers de son siège de membre permanent au Conseil de sécurité. L'Union Européenne pourrait être tentée d'utiliser l'action humanitaire, plus petit dénominateur commun acceptable par l'ensemble des gouvernements et des opinions publiques européennes⁵ pour poser les premières pierres de la défense européenne. Depuis 1995, après les difficultés rencontrées lors des opérations en Somalie, au Rwanda⁶ et en ex-Yougoslavie, on observe une marginalisation croissante de l'Onu dans la gestion des crises et un mouvement de régionalisation du maintien de la paix. Cette dynamique se traduit par un recours accru aux organisations régionales ou à des coalitions *ad hoc* dirigées par un Etat, comme l'illustrent notamment les interventions de l'Otan dans les Balkans, l'action menée par l'Australie au Timor-Oriental et le déploiement d'une force internationale en Afghanistan. Néanmoins, le justificatif humanitaire perdure mais les opérations semblent davantage correspondre aux critères traditionnels de la puissance que lier à une appréciation nouvelle du critère humanitaire⁷. La plupart des interventions armées menées depuis le début des années 1990 ont en effet été déclenchées sur le mode de la « gâchette humanitaire »⁸, c'est-à-dire quand une situation humanitaire suffisamment médiatisée et appuyée sur l'opinion publique est entrée en synergie avec des intérêts stratégiques, politiques ou économiques. On ne manque pas de compter le nombre de situations où des populations civiles sont en danger sans que pour autant il y ait intervention pour régler ces dernières alors que la « communauté internationale » entend s'appuyer sur une « opinion mondiale »⁹. Le déclenchement de cette opération militaire, le 8 octobre 2001, s'est doublé simultanément de largages « humanitaires », destinés avant tout à oublier qu'elle était puisée dans une doctrine spécifique et à convaincre la population afghane et le monde musulman que la guerre de l'Amérique se limitait à Oussama Ben Laden et aux Talibans, au point que plusieurs ONG ont dénoncé cette instrumentalisation de l'humanitaire et souligné l'inefficacité et la dangerosité des largages de médicaments et de vivres effectués par les Etats-Unis.

Le mélange des genres a abouti en une modalité d'intervention internationale multiforme et évolutive dont la cohérence a été mise à rude épreuve. En filigrane de cette évolution, le principe humanitaire est omniprésent : comme motivation dans l'établissement de l'opération (Somalie), comme justification de la poursuite d'une opération déjà engagée (Bosnie Herzégovine), comme légitimation d'une intervention non revêtue de la légalité requise (Kosovo¹⁰), comme couverture d'une opération nationale (opération Turquoise). Le terme « humanitaire » est associé soit comme adjectif à de nombreux termes : les expressions « aide humanitaire », « action humanitaire », « assistance humanitaire », « intervention humanitaire » ou « urgence humanitaire, » apparaissent fréquemment dans le langage courant sans forcément recouvrir les mêmes notions, soit comme substantif : l'« humanitaire », la professionnalisation de l'« humanitaire », les «humanitaires»¹¹.

En dépit du terme de la guerre les marges de manoeuvre des organisations humanitaires diminuèrent. La place grandissante prise par l'acteur étatique dans les opérations à vocation humanitaire constitua pour ces dernières en quelque sorte une victoire à la pyrrhus. Si les Etats interviennent sur les zones de conflits armés et affichent leurs soucis de s'occuper des populations civiles, ces acteurs n'interviennent que suivant leurs propres modalités restreignant ainsi l'autonomie des Ong et imposant des contraintes difficilement présentables au regard des principes sur lesquels s'est fondé le sans-frontiérisme. Les Etats perçoivent les Ong comme une part incontournable de leur stratégie d'influence¹². A la posture autonomiste et volontiers subversive affichée s'est substituée une action concertée avec les puissances intervenantes à l'instar de l'opération Allied Force menée sous couvert de l'Otan au Kosovo en 1999. Sa mission affichée de protéger les populations civiles consistait des opérations de purification ethnique du régime de Slobodan Milosevic ne résista pas à l'épreuve des faits car lui fut subordonné la sécurité des troupes de l'Otan. Loin de mettre un terme aux crimes de masse, l'intervention armée de l'Otan a au contraire accéléré la déportation des Kosovars albanais par les forces serbes. L'apparition des réfugiés à la télévision et l'utilisation de la carte humanitaire par l'Otan ont permis de justifier *a posteriori* l'opération auprès des opinions publiques. Ce changement dans les modes d'action induisant une dépendance accrue des ong vis-à-vis des acteurs étatiques ne trouve pas ses raisons exclusivement dans l'environnement international mais également dans la mutation de leurs matrices. Les Etats détiennent des capacités d'acheminements largement supérieures aux moyens de transport usités par les humanitaires et obèrent largement le monopole des ong dans le domaine de l'aide humanitaire acquis durant les années 1970-1980. Celles-ci craignent un processus de délégitimation du fait de la concurrence des Etats et craignent de voir leur image auprès de l'opinion publique – corollaire des dons versés aux activités – devenir évanescence en raison de la coopération croissante avec les Etats et leurs armées. Néanmoins, la lutte pour la clarification des rôles des acteurs au sein du pôle humanitaire est d'autant plus ardue qu'une division profonde existe quant à l'attitude à tenir à l'égard des Etats. Le morcellement des intérêts et l'existence des sous-cultures politiques sont consubstantiels aux humanitaires français. La majeure partie des Ong humanitaires se joignent aux opérations stricto-étatiques ou impulsées par les organisations internationales en raison soit de l'effort financier dont il tire parti soit se sentant comme une composante de facto de la diplomatie nationale attestant ainsi qu'elles ne sont pas totalement inscrits dans une « société civile internationale » déliées d'attaches nationales. Plusieurs Ong adhèrent au concept d'actions civilo-militaires de gestion de crise et de reconstruction. A contrario se développe un discours contestataire de la part des grandes Ong humanitaires développée tant à vocation interne, à destination des populations assistées qu'envers les donateurs dessinant l'aide humanitaire qu'ils accordent comme absence d'ambivalence au contraire de celle distribuée par les Etats ou des Organisations internationales. Les soupçons d'instrumentalisation réciproque sont entretenues alternativement par ceux qui craignent les abus des Etats forts pesant sur les sociétés faibles ou, au contraire, ceux qui redoutent le recul des Etats face à des acteurs privés hors contrôle. Des conflits se nouent ainsi au sein du pôle humanitaire à l'instar des Ong telles que Msf au Haut Commissariat pour les réfugiés ou le Programme alimentaire mondial, tous deux au sein du système des nations unies, accusés de discriminant dans l'octroi des aides humanitaires les récipiendaires suivant des considérations politiques. La concurrence entre Ong en vue de la préservation et pérennisation de sources de financement, tant privées que publiques, pousse à les mettre en avant ce qui les différencie des autres, plutôt que ce qui les rapproche.

TÉMOIGNAGE ET RÉFLEXIVITÉ

Perçue dans l'opinion publique sous le prisme d'une organisation de médecins, Msf ne réduit pas son intervention aux soins prodigués aux populations en danger et entend assumer en parallèle un rôle d'interpellation. Msf – maison mère du groupe Msf – a connu à compter de la fin des années 1980 et à l'orée du terme de la bipolarisation une mutation de son action en se réappropriant un pan du droit, en l'occurrence le droit des conflits armés. Cette utilisation se fait en concomitance avec le témoignage¹³. Au-delà d'un rôle traditionnel d'alerte il est tenté de mettre la question de la protection de groupes humains au centre de la scène politique nationale et internationale. Par leur présence sur le terrain, les membres de nombreuses équipes humanitaires ont été témoins de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité ou d'actes de génocide lors des conflits en Bosnie, dans les Grands Lacs, au Timor ou en Tchétchénie. Le recours à la parole publique quand des populations sont menacées cherche à créer une pression pour accélérer une décision politique de nature à permettre une amélioration rapide des conditions d'assistance et de protection des individus.

Cette question fut à l'origine de la scission intervenue sur la guerre humanitaire en 1979 qui conduisit à la création de Médecins du Monde : Bernard Kouchner prônait que les ONG devaient entraîner l'attention de l'opinion publique, entraîner les médias et faire pencher la décision des responsables politiques alors que les tenants d'une posture indépendantiste récusait cette optique au nom du refus du mélange des genres. Cette exigence à l'autonomie se vérifia à l'occasion de l'attribution du prix de Nobel de la Paix à Médecins sans Frontières-International, le 15 octobre 1999¹⁴, les représentants de MSF tels que Philippe Biberson et Rony Brauman, présidents de MSF respectivement de 1982 à 1992 et de 1992 à 2000, ont profité de cette espace médiatique pour effectuer une mise au point¹⁵ alors qu'était indiquée l'existence d'une crise de l'humanitaire confronté à des interrogations quant à son existence et à ses modalités d'application¹⁶. Dans ce texte, ils réitèrent leur refus de se présenter comme porte-étendard d'un « *droit d'ingérence* » et n'entendirent pas que la célébration de ce prix Nobel annihile la culture « *msfienne* », pétrie d'esprit critique constamment en éveil. Ils estiment nécessaires, une clarification entre « *d'un côté, l'action humanitaire indépendante, et de l'autre, l'intervention politique et militaire de grandes puissances ou de coalitions internationales dans des situations de crimes et de terreurs de masse* », ces deux activités nécessaires devant être déployées de manière indépendante et non pas confondues. Ils espèrent que ce prix Nobel serve à la réflexion pour enlever l'« *illusion lyrique* » entourant la question humanitaire qui « *a enivré et endormi tant d'intelligences durant ce siècle* » et savoir ce qu'est l'humanitaire, en particulier civil, au moment même où l'action humanitaire traverse une période critique, et cela contrairement à des prix Nobel décernés à certaines organisations ayant eu également à voir avec les réfugiés ou l'action humanitaire. Cette réaction fait suite à celle de la majeure partie des ONG humanitaires françaises lors la guerre du Kosovo où ils en appelèrent à une mutation des règles en vigueur dans le pôle humanitaire afin de « *poser les bases d'un droit d'intervention qui ne soit pas un instrument soumis à l'arbitraire des grandes puissances ou des pouvoirs régionaux, mais une force de paix, capable de sanctionner des dictatures, de s'opposer aux tueries et de soutenir les démocraties* »¹⁷. Quand Msf intervient dans un pays, elles ne choisissent pas leurs interlocuteurs. A la question des responsabilités du conflit est substituée celle des populations nécessiteuses et victimes de cette guerre, l'Ong ne se positionne en aucune manière en ce qui concerne le jus ad bellum mais davantage dans le jus in bello¹⁸. Aux yeux de Msf, les ONG humanitaires n'ont pas vocation première de dénoncer la guerre sauf quand les exactions commises s'apparentent à des processus de massacres de masse ou génocidaires s'inscrivant ainsi dans le respect des conventions internationales à l'instar des conventions de Genève du 12 août 1949 ou de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide¹⁹.

Cette volonté d'autonomie se retrouve dans l'effort réflexif quant aux relations entre les protagonistes du pôle humanitaire ainsi que du droit des conflits armés au travers de la structure recherche de MSF, la Fondation MSF²⁰. Françoise Bouchet-Saulnier, Fabien Dubuet et François Jean, piliers de cette Fondation MSF, ne manquèrent pas de produire, à l'instar de la section belge²¹, nombre d'ouvrages²² et de faire du lobbying auprès des instances tant militaires que politiques. Concernant F. Bouchet-Saulnier, on peut ainsi noter une audition par la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée Nationale précédant l'adhésion de la France au Protocole additionnel I (un des piliers du droit des conflits armés)²³, une intervention à une journée d'études du Centre de recherches des Ecoles de Saint-Cyr Coëtquidan intitulée « Le droit international humanitaire et les Forces armées », un article dans une revue du ministère de la défense ainsi qu'un dictionnaire²⁴. De même, pour Fabien Dubuet, il s'est agi de participer à des rencontres civils-militaires dans le cadre de conférences de l'Ecole Navale, du Service santé des armées ou de l'armée de l'Air ainsi que de produire certains articles consacrés aux « opérations militaro-humanitaires » ou sur la situation actuelle au Kosovo²⁵. François Jean fut quant à lui auteur de plusieurs ouvrages sur l'apport de l'aide médicale dans la dynamique des conflits armés²⁶. Voir aussi les analyses développées d'anciens de Msf par Jean-Christophe Rufin, actuel président d'Action contre la faim, quant à l'influence de l'action humanitaire sur le cours des conflits²⁷, par Alain Destexhe, ancien responsable de Msf International, sur ses limites dans une société internationale en quête de nouvelles régulations après la fin de la Guerre Froide²⁸.

LA PRISE EN COMPTE DU DROIT DES CONFLITS ARMÉS

Françoise Bouchet-Saulnier entra au sein de Msf à la fin des années 1980. Elle entra dans une organisation, qui se revendiquait du devoir de témoignage, mais qui à l'époque n'usait pas du droit des conflits armés. Sa conception partagée par l'ancien président de la CICR, Cornélio Sommaruga, est que ce droit offrait des éléments substantiels sur lesquels se baser en vue de contester les comportements fautifs des parties en conflit en situation de guerre. Est escompté et souhaité un passage progressif du droit des conflits armés, d'un droit des seuls Etats à un droit que s'approprieraient les individus et les organisations, dans lesquelles ils peuvent se regrouper, afin de l'utiliser comme outil de l'action humanitaire au quotidien sur le terrain, puisque sa finalité première doit être le sort des victimes. Des tensions se firent jour au sein de l'organisation sur la prise de parole qui est un enjeu de lutte lié à la définition de l'identité légitime de l'organisation car se basant sur l'affrontement qui met aux prises d'une part ceux qui détiennent l'expertise fondant l'identité politique de l'Ong en l'occurrence les médecins à Médecins sans Frontières et d'autre part ceux qui tendent à formaliser le discours de l'organisation, en l'occurrence les juristes. La prise de parole publique se basant en partie sur le droit des conflits armés ayant ses contraintes propres ne fut pas sans rencontrer des difficultés au sein de cette organisation dont les cadres d'analyse politiques étaient très marqués par la guerre froide. La réticence vis-à-vis de la prise en compte du droit tenait aussi à la crainte des msfiens de ressembler au CICR contre lequel l'organisation avait justifié sa création et ses modalités d'intervention comme le témoignage alors que le Cidr base son travail sur la neutralité²⁹. Les griefs relatifs à l'utilisation du droit se firent jour notamment à l'occasion de la parution du rapport de Msf sur les déplacements de populations au Kosovo qui, à défaut de contribuer à la prise de décision de l'intervention militaire de l'Otan, fut un élément contributeur à sa justification³⁰. Son rôle d'interpellation semble inscrit dans la matrice originel³¹ La visibilité de l'humanitaire auprès des opinions publiques occidentales est le fait par des campagnes de protestation ou de témoignage d'Ong

dont Msf marqués par des références à la 2nde guerre mondiale et le registre « Plus jamais ça ! »³². Alors que le CICR n'avait développé que l'aspect détention et protection des prisonniers, Msf développait de facto l'aspect médical qui était déjà au cœur du droit des conflits armés. La nécessité se faisait jour de s'intéresser aux procédures d'établissement des faits criminels. Son intervention au sein de l'Ong se passe au moment où la bipolarisation de la scène internationale prend fin et où le débat quant au droit d'ingérence se déroule. Il est à noter que dans les années 1980 l'Ong n'avait jamais été présente sur un territoire contrôlé par des autorités qui lui étaient hostiles d'où l'inutilité de fait d'un droit d'ingérence qui en fait concerner plus les nouvelles modalités d'intervention des Etats. Alors que les juristes avaient déjà mis à mal la nouveauté et la clarté du « droit d'ingérence »³³. Ce dernier s'inscrit dans le contexte de recherches de nouvelles justifications à l'intervention des Etats dans la période de post guerre froide. Le « droit d'ingérence » est porté par la diplomatie française afin de maintenir sa place au sein du conseil de sécurité des nations unies en valorisant les organes de sécurité collective. Ils s'inscrivent dans la recherche de nouvelles grammaires des relations internationales à l'instar des sanctions. Il s'agit également de la part des membres de Msf de se différencier des droits de l'homme. Sans mettre en doute les organisations des droits de l'homme – avec qui sont faites des actions communes à l'instar de la coalition française pour la cour pénale internationale – car les droits de l'homme sont perçus comme un instrument a posteriori alors que Msf entend faire un travail de prévention des crimes de masse. Elle se différencie ainsi d'organisations humanitaires dont l'utilisation du droit est plus droits de l'homme et militant à l'instar de Médecins du Monde ou des sections belge et néerlandaise de Msf³⁴. Elle est réticente sur la légitimité d'une Ong médicale à arborer cette cause – et c'est un moyen de se distinguer de Médecins du Monde.

Au contraire du droit d'ingérence dont les bases juridiques et sont davantage de l'ordre d'un droit résolutoire, Msf opte pour un pan du droit « dur ». Le droit des conflits armés n'est pas plus que les autres pans du droit international un reflet inerte des rapports de force qui parcourent les relations internationales car il influence et oriente. Il fut longtemps considéré par Msf comme quelque chose de négligeable car ce n'est pas tant l'existence du droit en lui-même qui est mis en doute – le mouvement de la croix rouge en fut l'initiateur au XIX e siècle – que l'absence de force contraignante qui obère son effectivité sur les conduites des principaux acteurs des relations internationales, en l'occurrence les Etats. Corpus de règles produit par les Etats pour régir leurs rapports – sous couvert du CICR –, le droit des conflits armés s'applique à des acteurs non étatiques (organisations internationales, individus) mais il est de manière croissante négocié si ce n'est contrôlé avec la participation d'intervenants non gouvernementaux qui se placent dans le dessein de défendre des intérêts généraux ou collectifs³⁵. Il ne s'agit plus simplement de négocier avec les Etats, à l'image du CICR lors de l'élaboration des Conventions de Genève³⁶, mais d'utiliser de manière plus combative, le droit pour promouvoir des causes auxquels résistent les Etats. Au regard des mutations du pôle humanitaire, l'objectif consiste à creuser dans la norme en vue de combler les vides juridiques et de resserrer le « filet normatif »³⁷. Son efficacité se vérifie non pas tant dans la confection d'instruments juridiques internationaux à l'instar d'autres ONG³⁸ mais plutôt dans l'accompagnement et le contrôle d'instruments juridiques. Elle émet un regard positif mais aussi critique à l'égard des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda³⁹. En outre, les ONG participent désormais directement à l'élaboration de normes de droit international de protection des individus, comme en témoigne leur présence lors des négociations du traité d'Ottawa sur les mines en 1997 et du traité de Rome sur la Cour pénale internationale en 1998. Si le développement continu depuis le XIX^e siècle mais surtout les lendemains du XX^e siècle est indéniable, les effets induits sur l'émergence d'une régulation juridique internationale sont plus incertains dans la mesure où l'extension de la production normative internationale s'accompagne aussi d'une normativité – sa force obligatoire – de

plus en plus oscillante en raison de la primauté accordée à la souveraineté des Etats, pierre angulaire du système international⁴⁰. Or au contraire de nombre de règles du droit international le droit des conflits armés allie à la fois un degré conséquent de force obligatoire des règles qui concourent à la détermination d'une prévisibilité dans les conduites des acteurs.

Cet usage a pris une certaine consistance à mesure que les diplomates s'inscrivaient dans un cadre juridique international largement accepté à l'image de la charte des nations unies et que ces dernières s'exposaient aux formes multiples de l'opinion publique nationale et internationale. Bien que non systématique, le respect de la règle de droit emporte le plus souvent des effets de légitimité car une conduite s'inscrivant dans un cadre légal acquiert ainsi une justification plus robuste que d'autres puisque sa contestation passe par la remise en cause de la règle de droit sur laquelle elle se fonde. Dans le monde bipolarisé de la guerre froide, les luttes d'influence se sont confondues avec des conflits de légitimité et le terme de celle-ci ne va pas déroger à la question. Chaque superpuissance revendiquait pour elle-même le sens de la légalité internationale par le biais d'une instrumentalisation des enceintes internationales, notamment l'assemblée générale des nations-unies, afin de permettre l'adoption d'interprétations juridiques discutables mais à même de légitimer la mainmise sur tel ou tel territoire au nom du droit international. L'entrée dans l'après-guerre froide n'a pas rendu le droit évanescant et sans aspérités mais son utilisation s'opère vers la fabrication du consensus. Le conseil de sécurité des nations Unies fonctionne comme un organe de légitimation du recours à la force a priori ou a posteriori⁴¹. A l'image du Kosovo en 1999 ou en Irak en 2003, en dépit que des actions de force non autorisées par le conseil de sécurité, les protagonistes s'efforcèrent de les situer dans la continuité des décisions du conseil et d'œuvrer pour leur légitimation par de nouvelles décisions.

La première application concrète s'est produite au sortir de la guerre du Golfe en 1991. Suite à la défaite de Saddam Hussein, les populations Kurdes se révoltent mais sont réprimés et de longues files de réfugiés se forment. Msf fut à l'origine de l'attention portée à cette question. Une opération à prétention humanitaire au Kurdistan irakien se fit a minima semble avoir été menée au détriment des populations qu'elle prétendait protéger. Plutôt que de détruire les hélicoptères irakiens qui réprimaient la population kurde et de permettre aux Kurdes de fuir la persécution irakienne en les laissant se réfugier dans les pays voisins, l'opération *Provide Comfort* a au contraire cherché à fixer et à contenir cette population en Irak, Etat qui venait de faire l'objet d'une guerre de la part des puissances initiatrices de cette opération, avec pour objectif de protéger la frontière d'un pays membre de l'Otan : la Turquie. Déclenchée officiellement pour mettre fin aux violations massives des droits de l'homme perpétrés par le régime irakien, *Provide Comfort* restera en outre totalement passive devant les massacres des chiites du Sud. La protection physique des populations n'a aux yeux des ONG jamais été véritablement prise en compte lors du déclenchement et pendant la conduite des interventions militaires. La grille de lecture de Msf est que les acteurs étatiques ne doivent pas s'abstraire du respect des obligations inscrites dans le droit des conflits armés. De cette situation au Kurdistan surgiront d'autres questions – qui seront prégnantes dans les conflits armés au cours desquels Msf interviendra – les problèmes de menace sur le personnel humanitaire de la part des puissances en conflits, l'application du droit des conflits armés des protagonistes ainsi que des troupes agissant sous couvert ou avec l'autorisation de l'Onu... Ceci se retrouvera dans les conflits suivants tels que les guerres dans l'ex-yougoslavie. La nécessité de se référer au droit dur se fait d'autant plus nécessaire à leurs yeux que le droit mou fait de résolutions n'a pas de force obligatoire pour les Etats qui demeurent les acteurs centraux des relations internationales et que ceux-ci varient dans l'interprétation des situations

de crime de masse. Ainsi, il a été ainsi malaisé pour les Etats-Unis de qualifier une situation de génocidaire – qualification qui induit le plus clairement une obligation de réaction, non seulement a posteriori pour réprimer mais avant ou pendant le déroulement des événements pour les prévenir ou y mettre un terme au regard de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948 – en 1994⁴² mais cela ne fut pas le cas en 2003 dans la situation du Darfour⁴³. Est présent la peur de la manipulation de l'aide humanitaire à l'instar du corridor humanitaire de Vukovar en 1991 ou au congo-brazzaville⁴⁴. Suite à l'utilisation de l'aide humanitaire comme alibi à la non intervention ce qui fit dire qu' « on arrête pas à une guerre avec des médicaments », ils furent critiques de la création du tribunal pénale international pour l'ex-yougoslavie mais soutinrent la justice pénale internationale comme un moyen de prévention à l'égard des régimes étatiques enclines à perpétrer des crimes de masse ou des exactions sur les populations civiles mais ces créations témoignaient de l'échec des opérations de maintien de la paix⁴⁵.

L'ANALYSE DE SREBRENICA

A l'instar de la situation de l'Afrique des Grands Lacs, Srebrenica incarna une confusion des rôles tenus par les acteurs du « pôle humanitaire », que ce soit les Etats, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales qui aboutit à des crimes de masse. Avant de mettre en perspective les interventions générales de Msf dans l'espace public et la démarche qui anima cette Ong dans cette mission d'information parlementaire, nous contextualiserons le traitement tant juridique qu'institutionnel appliqué à Srebrenica.

Les responsables de ces massacres, c'est-à-dire ceux qui ont directement planifié, incité à commettre, ordonné ou commis les atrocités de juillet 1995 ou qui ont apporté une aide ou encouragé ces actes devront en répondre pénalement. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) créé par les résolutions 808 et 827 du conseil de sécurité des Nations unies, respectivement le 22 février et 25 mai 1993, « *pour juger les personnes présumées responsables de violations du droit humanitaire international commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991* », est le cadre judiciaire adéquat à cette fin. Parmi les personnes jugées et condamnées pour ce crime, le général Kristic a, le 21 août 2001, été condamné pour génocide à quarante-six ans d'emprisonnement⁴⁶. Slobodan Milosevic⁴⁷ devra répondre de ses responsabilités quant à ces événements lors de la seconde phase de son procès⁴⁸ devant le TPIY en raison de son inculpation au regard de l'acte d'accusation portant sur les guerres en Croatie et en Bosnie-Herzégovine. Seuls les principaux responsables directs des horreurs de Srebrenica, le général Ratko Mladic et Radovan Karadzic, qui étaient à l'époque des faits, respectivement, commandant de l'armée des Serbes de Bosnie et président de la « République serbe de Bosnie », n'ont toujours pas été appréhendés.

Le 30 novembre 1998, l'Assemblée générale des Nations unies demanda par le biais de la résolution 53/35 que soit établi un rapport d'évaluation des zones de sécurité et, au premier rang desquelles, Srebrenica. Il fut rendu public le 15 novembre 1999 par la voix de Koffi Annan, secrétaire général des Nations unies. Ayant été secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix durant la plus grande partie de la période considérée, il s'est affirmé parfaitement conscient de l'échec rencontré par l'Organisation dans l'application du mandat reconnaissant que « l'histoire de l'Onu à Srebrenica est une suite d'échecs due à des demi-mesures ». Ce rapport précis constitue un réquisitoire accablant au regard de la responsabilité onusienne. Y sont effectivement égrenés « Evaluation erronée des objectifs

serbes... principe inadapté d'impartialité... incapacité de voir dans la Bosnie une cause morale... Souci d'apaisement des Serbes en refusant les frappes aériennes... absence de volonté politique des gouvernements...». De même est mise en lumière l'inadaptation de la réponse onusienne par « l'embargo sur les armes, avec aide humanitaire et déploiement de Casques bleus », là où il aurait fallu répondre par une « action militaire décisive » à la guerre en Bosnie-Herzégovine. Le secrétaire général va jusqu'à admettre qu'il aurait fallu lever l'embargo sur les armes pour les Bosniaques et user de frappes aériennes contre les nationalistes serbes. Il conclut que « la communauté internationale a tenté de mettre fin aux conflits en négociant avec un régime assassin et sans scrupules (...) pour finalement être obligé d'avoir recours à la force pour y mettre fin ». Ce rapport s'intègre dans une autocritique salubre de la « maison de verre », s'ajoutant à celui ayant été produit consécutivement au génocide rwandais.

La sécurité des membres des forces « de la paix » ayant primé sur celles des populations civiles... Les rapports ne manquèrent pas d'enclencher, dont nous verrons les produits par la suite, un processus de réflexion prometteur quant aux modalités d'intervention dans les opérations de maintien de la paix que cela soit par le biais des Casques bleus sous couvert de l'Onu ou par celui des organisations régionales et / ou pays, que ceux-ci aient reçu ou non mandat de la part de l'Onu. Toutefois, il ne précisait pas les responsabilités spécifiques des Etats membres et invitait ces derniers à mener des enquêtes approfondies nécessaires à ce propos. Les Pays-Bas qui avaient fourni le bataillon de Casques bleus à Srebrenica durant les derniers mois de la zone de sécurité s'étaient attelés à la tâche dès l'automne 1995 avec un compte rendu effectué au Parlement des activités du bataillon. Les autorités avaient par la suite commandé en octobre 1996 un rapport aux historiens de l'Institut néerlandais de documentation sur la guerre. Rendu au printemps 2002, ses travaux furent en partie responsables – au regard de ses conclusions critiques – de la démission du gouvernement de Wim Kok, au pouvoir déjà lors de la chute de Srebrenica, sans compter celle du commandant en chef de l'armée de Terre, le général Ad Van Baal. De même, une commission d'enquête parlementaire a rendu public, le lundi 27 Janvier 2003, un rapport visant à établir les responsabilités politiques néerlandaises dans les événements de Srebrenica⁴⁹.

Bien que des travaux parlementaire aient été menés sur l'intervention des troupes françaises au Kosovo en 1999 ou surtout au Rwanda en 1994⁵⁰, il n'en fut rien jusqu'en 2001 concernant la tragédie de Srebrenica, alors même que la France disposait d'un dispositif militaire conséquent en Bosnie-Herzégovine et que ses officiers constituaient pour une grande part la moelle épinière de la structure de la Forpronu⁵¹. En vue « d'établir la chaîne et la hiérarchie des responsabilités dans la tragédie de Srebrenica » et plus largement « d'examiner la pertinence des choix effectués par la France dans la conduite de sa politique étrangère », une mission d'information parlementaire⁵² fut alors créée conjointement par la Commission des Affaires étrangères et celle de la Défense nationale et des Forces armées le 23 novembre 2000. Ses travaux se déroulèrent de décembre 2000 à juin 2001 et leur publication, reportée à plusieurs reprises, jusqu'au rapport final le 22 novembre suivant⁵³. Loin d'être le fruit d'un engouement des responsables politiques, cette mission d'information parlementaire ne dut pour une grande part son existence qu'à l'opiniâtreté persévérante de MSF. Le 13 juillet 2000, cinq ans après les faits, cette ONG a demandé dans une tribune du *Monde*³ et lors d'une conférence de presse, la création d'une commission d'enquête parlementaire. Cette dernière devait être chargée d'établir la part des responsabilités politiques et militaires de la France qui ont conduit à la paralysie des Nations unies et de l'Otan face à l'attaque bosno-serbe contre Srebrenica. Entrée en 1993, en même temps que le général Philippe Morillon, commandant de la Forpronu d'octobre 1992 à juillet 1993, action qui amena à la création de la « zone de

sécurité » , elle fut la seule ONG présente depuis deux ans à Srebrenica quand survint l'offensive serbe. La volonté de mettre en place cette mission d'information parlementaire s'est faite au nom des membres du personnel local de MSF ainsi que des personnes dont celles-ci s'occupaient, tués ou portés disparus, à l'image de ce qui fut fait en 1998 dans le cadre d'un collectif lors de la mission d'information parlementaire sur le Rwanda.

En raison du rôle tenu par la France en Bosnie-Herzégovine – membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, membre du « groupe de contact » et principal contributeur de troupes de Casques bleus –, mais également au regard de la place de la projection de troupes à l'étranger dans la doctrine stratégique française, MSF a posé la question de la protection des populations civiles durant les opérations « militaro-humanitaires » en prenant le cas de l'Etat français, de la même manière qu'elle le fit dans ses campagnes face aux firmes pharmaceutiques à propos des traitements anti- rétroviraux contre le sida et de l'accès aux médicaments essentiels. Une intervention de ce type dans l'espace public constitue la tentative d'un acteur non étatique, en l'occurrence ici une ONG à vocation humanitaire, d'influencer la politique étrangère d'un Etat, ici la France, en la soumettant à un faisceau de critiques. Les dirigeants de MSF avaient comme objectif pour leur organisation que celle-ci constitue à la fois un acteur de terrain mais également un interlocuteur puissant des structures étatiques ou des organisations internationales.

Partant du constat que le déploiement des opérations de maintien de la paix constitue l'un des outils à la disposition de la communauté internationale pour s'opposer à des politiques criminelles contre des populations (crimes de guerre, crimes contre l'humanité, génocide), les gens de MSF se sont activés à évaluer le niveau de protection que peuvent offrir ou non ces opérations de façon à positionner au mieux [leurs] actions de terrain. Cela passa au niveau national entre autres par leur insertion dans le collectif d'associations qui demanda et obtint la mission d'information parlementaire sur le Rwanda en 1998⁵⁴, ainsi que par leur implication dans la démarche qui se concrétisa avec la mission d'information parlementaire sur Srebrenica. Contrairement à MSF Pays-Bas qui ne fut pas à l'origine du travail effectué par les historiens de l'Institut néerlandais de documentation où elle fut auditionnée. Par ailleurs, devant les ONG intéressées initialement par le projet de MSF, celle-ci préféra insister sur la nécessité de la mission d'information plutôt qu'influencer les modalités d'intervention militaire. Elle préféra, pour répondre à la stratégie choisie, garder l'entière autonomie quant à ce domaine et fut donc la seule ONG à s'impliquer dans ce dossier, ne manquant pas de faire la part des choses, notamment quand elle insista pour indiquer que cette MIP « n'était pas non plus la première étape vers un jugement des responsables politiques et militaires français pour complicité de crimes contre l'humanité », car l'essentiel est de « mettre en lumière les responsabilités politiques et militaires. Le Tribunal pénal international de La Haye est quant à lui, chargé d'établir les responsabilités pénales des planificateurs et des exécuteurs de la purification ethnique et de les sanctionner. » Au cours des auditions, MSF apporta notamment le témoignage, le vendredi 30 mars, de Christina Schmitz et Daniel O'brien, membres de l'équipe de MSF présente à Srebrenica, lors de la chute de la zone de sécurité des Nations unies, ainsi que le jeudi 17 mai de celui de M. Pierre Salignon, responsable à ce moment-là des opérations de MSF dans les Balkans. Elle diffusa sur son site Internet les comptes rendus des auditions, les éléments dont elle entendait voir la mission s'emparer. La quête des responsabilités relatives aux massacres de Srebrenica se poursuit pour l'organisation qui effectue des démarches aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, Etats ayant joué un rôle majeur dans la gestion diplomatique et militaire du conflit bosniaque, afin que ces derniers se livrent à un travail de transparence. Et cela, avec toujours « l'objectif d'améliorer la protection des populations et d'éviter de déployer des militaires avec un seul mandat

humanitaire, les rendant incapables de s'opposer à des politiques criminelles contre des populations civiles. »⁵⁵

Elle déploie son expertise dans l'espace public à l'image du colloque « La tragédie de Srebrenica. Quelles responsabilités? Quels enseignements? » co-organisé le 15 décembre 2001, peu après la parution du rapport de la mission d'information parlementaire, avec le concours du Centre de droit international de l'Université Paris X - Nanterre, la Ligue des Droits de l'Homme ainsi que de la Fédération des Ligues des Droits de l'Homme. Son travail a permis d'amorcer la question de l'efficacité, question centrale des politiques de défense. Son analyse des auditions effectuées par la mission d'information parlementaire au travers de l'argumentation, ses lacunes et contradictions, est assez significative à ce niveau. En effet, la question de l'efficacité des armées est rarement posée comme telle, bien qu'elle soit pourtant à l'arrière-plan de tous les aspects de défense. Aussi ne saurait-on faire l'impasse sur cette question alors même qu'elle a constitué et constitue encore un élément sur lequel les discussions achoppent régulièrement. Les mutations des conflits armés vont de pair avec la façon dont les Etats, les organisations internationales⁵⁶ ou d'autres acteurs les analysent.

La structure de MSF – France a indiqué placer constamment son travail de production doctrinale sur les opérations « militaro-humanitaires » en accord avec les différentes commissions onusiennes mise sur pied quant à ce sujet. La production du rapport de l'Onu relativement à la chute de Srebrenica amena plus largement à une remise en cause des modalités des opérations de maintien de la paix⁵⁷. A l'occasion de l'Assemblée du Millénaire, le secrétaire général, M. Koffi Annan, a demandé à un groupe d'experts la rédaction d'un rapport au sujet ambitieux : « Etude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects », appelé le « rapport Brahimi » du nom de son rapporteur de Lakhdar Brahimi, ancien ministre algérien des Affaires étrangères. Composé de diplomates ayant tous participé, à des degrés divers, aux opérations de maintien de la paix dans la dernière décennie, le groupe d'experts a rendu son rapport public à la fin du mois d'août 2000, quelques jours avant l'ouverture de la session de l'Assemblée générale. Partant du constat de l'échec de l'Organisation dans le domaine du maintien de la paix, le rapport Brahimi a préconisé d'importantes réformes, à tous les niveaux des Nations unies.

Par la suite, le Secrétaire général a rendu au Conseil de sécurité le 20 avril 2001 un rapport intitulé « Pas de sortie sans stratégie ». Il est consacré à la fin des opérations de maintien de la paix, c'est-à-dire le retrait d'une mission, que son mandat soit accompli, ou qu'il apparaisse clairement qu'il ne le sera jamais⁵⁸. En filigrane, c'est du critère du succès ou de l'échec d'une opération de maintien de la paix qu'il s'agit, et du partage des responsabilités dans ce domaine entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité. De même, les experts onusiens se sont attelés au renforcement du « droit d'ingérence »⁵⁹ et du devoir d'intervention humanitaire de la communauté internationale⁶⁰ lorsque des populations civiles sont gravement menacées. Les Nations unies ne se défaussèrent pas et assumèrent leurs responsabilités ayant conscience qu'en l'absence de réaction significative elles auraient été reléguées à ce qu'était devenue leur devancière, la Société des Nations, une coquille vide. MSF se positionne dans le sillage de cette réflexion. Elle effectue un travail de longue haleine de lobbying au niveau des instances internationales.

Tadeusz Mazowiecki, rapporteur spécial pour l'ex-Yougoslavie au sein de la commission des droits de l'homme des Nations unies⁶¹ et qui avait préconisé l'établissement d'une « zone de sécurité », donna, à la suite de la tragédie, sa lettre de démission, exemplaire à maints égards et en particulier révélatrice de l'exigence morale qui caractérisait sa personne. Il

y mit en exergue l'impuissance dans laquelle s'était enfoncée la « communauté internationale » et en premier lieu l'organisation censée l'incarner, les Nations unies, incapable – à moins que ce soient ses membres – de faire preuve de volonté politique, et de se doter des moyens nécessaires à l'accomplissement des fins qu'elle s'est données. Au cours des dix années qui suivirent nombre d'acteurs de la scène internationale ont contribué bon an mal an à l'étude de la confection d'outils tentant de réduire le niveau de la conflictualité au niveau international et ses conséquences. Le travail de clarification des missions des acteurs du pôle humanitaire ne manqua pas à l'instar de celui de Msf de mettre en lumière la place de l'acteur étatique dans les relations internationales et les responsabilités qui lui incombent au regard des obligations qu'il a souscrites.

Bibliographie

¹ Sylvie Brunel, « L'humanitaire, nouvel acteur des relations internationales », *Revue Internationale et stratégique*, n°41, 2001.

² Ghassan Salamé, *Appels d'Empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Paris, Fayard, 1996.

³ Pour plus de commodités nous userons du sigle Msf pour désigner Médecins sans Frontières-section France. Quand il sera fait mention de la structure internationale ou des sections belge et néerlandaise, nous en ferons mentions explicitement.

⁴ Thierry Tardy, « Le concept d'intervention dans les années quatre-vingt-dix », *Annuaire Française des Relations Internationales*, 2001, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, pp. 771-786.

⁵ Nathalie La Balme, *Partir en guerre. Décideurs et politiques face à l'opinion publique*, coll. « Frontières », Autrement, 2002, Samy Cohen (dir.), *L'opinion, l'humanitaire et la guerre*, Paris, FED, 1996 et Philip Everts & Pierangelo Isernia (dir.), *Public Opinion and the International Use of Force*, London, Routledge, 2000.

⁶ J.-D. Mouton, « La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies », *Annuaire français de droit international*, 1994, Paris, Editions du CNRS.

⁷ Au XIX^{ème} siècle, des expéditions militaires françaises furent menées au nom de l'humanitaire et justifiées comme telles. Voir notamment la position d'un juriste français, Antoine Rougier, « La théorie de l'intervention d'humanité », *Revue générale de droit international public*, 1910, pp. 469-471 ; J.P. Joubert, « Mutations des relations internationales: l'"intervention d'humanité", nouvelle jeunesse du jus ad bellum ? », in. J.-F. Rioux (dir.), *La sécurité humaine. Une nouvelle conception des relations internationales*, Paris, coll. Raoul Dandurand, L'Harmattan, 2002, pp. 333-363.

⁸ Jean-Christophe. Rufin, « L'OTAN, les humanitaires et la mort », *Le Monde*, 20 mars 1999.

⁹ Marie-Claude Smouts, « La construction équivoque d'une "opinion" mondiale », *Revue Tiers-Monde*, vol. 38, n° 151, juillet-septembre 1997, pp. 677-693.

¹⁰ François Dubuisson et Olivier Corten, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », *RGDIP*, 2000, n°4, pp. 873-910.

¹¹ Bernard Jacquemart, « Humanitaire : le mot et les concepts en jeu », *Humanitaire. Revue de Médecins du Monde*, n°1, novembre 2000, pp. 49-63. Pascal Dauvin et Johanna Siméant (dir.), Dossier « L'humanitaire en

discours », *Mots - Les langages du politique*, n°65, mars 2001. Rony Brauman s'attaqua à cela : « Contre l'humanitarisme », *Esprit*, 1991, pp. 77-85.

¹² Philippe Ryfman, « En guise d'ouverture : l'"humanitaire d'Etat" civil, musique de chambre ou symphonie, dans « Le Quai d'Orsay et l'humanitaire », *Humanitaire*, n°7, printemps/été 2003, pp. 1-10.

¹³ Peter Redfield, « The Humanitarian Doctors as Moral Witness », *Colloque international du GDR "Crises extrêmes"*, Lille, 21 et 22 octobre 2004.

¹⁴ E. Favereau, « Le tour des fronts des french doctors », *Libération*, 16-17 octobre 1999 ; C. Lesnes, F. Nouchi et C. Tréan, « Msf : les défis d'une génération », *Le Monde*, 17-18 octobre 1999.

¹⁵ Philippe Biberson et Rony Brauman, « Ambiguïté autour de la notion de "droit d'ingérence" », *Le Monde*, 23 octobre 1999.

¹⁶ Jonathan Moore (dir.), *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999.

¹⁷ M. Bettati, Ph. Biberson, J. Bidegain, J. Mamou, Th. Maurice et, J.C. Rufin, « Qu'est-ce que l'humanitaire ? », *Le Monde*, 15 mai 1999, p. 15.

¹⁸ Sur les rapports entre le *jus ad bellum* et le *jus in bello*, lire Michael Walzer, *Guerres justes et injustes*, Paris, Belin, 1999 et Henri Meyrowitz, *Le principe de l'égalité des belligérants devant le droit de la Guerre*, Paris, Pedone, 1970.

¹⁹ Msf a demandé en 1994 une intervention militaire pour mettre fin au génocide au Rwanda et a dénoncé « l'observation humanitaire » de la purification ethnique en Bosnie, en appelant à une réaction plus musclée de la communauté internationale. Mdm a également demandé en 1999 une intervention terrestre de l'Otan au Kosovo. Et la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) n'hésita pas à exiger en septembre 1999 l'envoi d'une force militaire internationale en vue de mettre fin aux violences perpétrées au Timor-Oriental. Pour plus de précisions, William A. Schabas, *Genocide in International Law. The Crime of Crimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

²⁰ Pour plus de précisions quant à la production doctrinale des Ong, lire Philippe Ryfman, *La question humanitaire. Histoire, problématiques, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale*, Paris, coll. « Grands enjeux », Ellipses, 1999.

²¹ Grip et MSF-Belgique, *Militaires-Humanitaires à chacun son rôle*, Bruxelles, Complexe, 2002.

²² Msf a produit la série des *Populations en danger*, parue d'abord à La Découverte puis aux éditions Flammarion.

²³ Cyril Laucci, « La France adhère au Protocole I relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux », *Revue Générale de Droit International Public*, 2001, n°3, pp. 677-704.

²⁴ Françoise Bouchet-Saulnier, « L'action humanitaire entre droit de la guerre et maintien de la paix », dans le dossier « Opérations extérieures de la France de l'opérationnel à l'humanitaire », *Les Cahiers de Mars*, n°166, 2000 et *Dictionnaire pratique de droit humanitaire*, Paris, La Découverte, 2000.

²⁵ Fabien Dubuet, « Interventions militaires et protection des populations », *Politique internationale*, hiver 2001-2002, pp. 650-670 et « Kosovo: le piège humanitaire des enclaves », *Esprit*, novembre 2000, pp. 136-157.

²⁶ François Jean, « Le triomphe ambiguë de l'aide humanitaire », *Revue Tiers Monde*, t. XXXVIII, n°151, juillet-septembre 1997, « Corée du Nord : un régime de famine », *Esprit*, Février 1999 et avec Jean-Christophe Rufin, *Economies des guerres civiles*, Paris, coll. « Pluriel », Hachette, 1996.

²⁷ Jean-Christophe Rufin, *Le piège: quand l'humanitaire remplace la guerre*, Paris, coll. « Pluriel », Hachette, 1993.

²⁸ Alain Destexhe, *L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté*, Paris, coll. « Le temps du monde », Armand Colin, 1993.

²⁹ rapport à l'action du Cidr durant la 2nde guerre mondiale

³⁰ Pascal Dauvin, « "Kosovo : histoire d'une déportation" ou la chronique d'une prise de parole publique dans une ONG internationale », dans Johanna Siméant et Pascal Dauvin (dir.), *O.N.G. et Humanitaire*, Paris, coll. « Logiques politiques », L'Harmattan, 2004, pp. 35-59. Voir aussi la retranscription du débat « Droit humanitaire, justice et droits de l'Homme à Msf » où intervinrent notamment Guy Hermet, Rony Brauman, Françoise Bouchet-Saulnier et Fabien Dubuet.

³¹ Ce qui est à relativiser comme l'écrit l'ancien Rony Brauman sur les deux événements clés de Msf tant de la genèse comme le Biafra en 1969 que lors de l'intervention au Cambodge en 1980, voir sa contribution « Biafra-Cambodge : un génocide et une famine fabriqués », *Colloque international du GDR "Crises extrêmes"*, Lille, 21 et 22 octobre 2004. Pour une approche non-msfienne de la « mythologie » de l'organisation, lire Anne Vallaëys, *Médecins Sans Frontières, la bio*, Paris, Fayard, 2004.

³² Alice Krieg-Planque, « Purification ethnique ». *Une formule et son histoire*, Paris, Cnrs Editions, 2003, pp. 142-151.

³³ Alain Pellet, « Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire ? », *Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française, n°758-759, 1995.

³⁴ Msf compte aujourd'hui dix-huit sections dont cinq dites « opérationnelles ». La section française refuse quelque financement d'autorités politiques françaises que ce soit, mais accepte (en pourcentage limité) de bailleurs étrangers. Elle parvint à maintenir un réseau important de financements privés et peut ainsi avoir une marge de manœuvre bien plus importante vis-à-vis de l'acteur étatique. Il n'en va pas de même des deux autres, la belge et la néerlandaise. Toutes deux affichent au contraire, certaines années, un ratio majoritaire d'argent public, où les fonds priment. Johanna Siméant, « Une mondialisation du sans-frontiérisme humanitaire ? », dans Josepha Laroche (dir.), *Mondialisation et gouvernance mondiale*, Paris, coll. « Enjeux Stratégiques », Puf-Iris, 2003, pp. 121-133.

³⁵ Françoise Bouchet-Saulnier, Entretien avec Olivier Weber, *Humanitaires*, Paris, Ed. du Félin, 2003, pp.

³⁶ Marie-Josée Domestici-Met, « Le rôle du CICR dans la codification du droit humanitaire », *La codification du droit international*, SFDI, Pedone, 1999, pp. 207-241.

³⁷ Antonio Cassese, promoteur du droit des conflits armés lors de la confection des deux protocoles additionnels de 1977 et président du Tribunal pénal International pour l'ex-Yougoslavie

³⁸ Gaëlle Breton-Legoff, *L'influence des Organisations non gouvernementales sur la négociation de quelques instruments internationaux*, Bruxelles, Bruylant, 2001, Raymond Ranjeva, *Les organisations non gouvernementales et la mise en œuvre du droit international*, La Haye, Recueil de cours de l'Académie de droit international, Vol. 270, 1997, pp. 9-105 et Marie Toörnquist-Chesnier,

³⁹ Pour plus de précisions, nous renvoyons à notre article « Le droit de la paix. L'exemple de la justice pénale internationale », *Ecorev*, n°12, printemps 2003, pp. 19-27.

⁴⁰ Roy Gutman et David Rieff, *Crimes de guerre. Ce que nous devons savoir*, Paris, Autrement, 2002.

⁴¹ Catherine Denis, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies : portée et limites*, Bruxelles, coll. « Droit International », Bruylant-Ed. de l'Université de Bruxelles, 2004.

⁴² Samantha Power, *A Problem from Hell. America and the Age of Genocide*, New York, Basic Books, 2002.

⁴³ Cette dualité d'interprétation ne manqua pas d'être souligné par Jean-Hervé Bradol, Président de Msf depuis 2000 dans « D'un génocide à l'autre », *Le Monde*, 14 septembre 2004.

⁴⁴ Marc Le Pape et Pierre Salignon (dir.), *Une guerre contre les civils – Réflexions sur les pratiques humanitaires au Congo Brazzaville*, Paris, Karthala et MSF, 2001.

⁴⁵ Françoise Bouchet-Saulnier, « Ne sacrifions pas le tribunal pour l'ex-yougoslavie », *Le Monde*, 16 décembre 1995.

⁴⁶ Pour plus de précisions quant à l'activité du Tpiy, lire les comptes rendus diffusés dans l'Annuaire Français de droit international ainsi que les arrêts sur le site <http://www.un.org/icty/index-f.html>

⁴⁷ Florence Hartmann, *Milosevic, la diagonale du fou*, Paris, Denoël, 1999.

⁴⁸ Antoine Garapon et Joël Hubrecht, « La Justice pénale internationale entre la balance et le sablier. Réflexions sur le procès Milosevic », *Esprit*, août 2002, pp. 33-51.

⁴⁹ « Massacre de Srebrenica : une commission d'enquête néerlandaise critique les Nations unies et les Pays-Bas », *Le Monde*, 27 janvier 2003.

⁵⁰ Au regard de la situation dix ans après le génocide, deux membres de Msf ainsi que deux chercheurs proches signèrent une tribune, Jean-Hervé Bradol, Rony Brauman, André Guichaoua et Claudine Vidal, « L'Etat français et le peuple rwandais », *La Croix*, 3 novembre 2004.

⁵¹ Le caractère stratégique de ces opérations explique la volonté des autorités françaises d'écarter tout élément qui viendrait affaiblir cet outil, comme en témoignent respectivement l'imposition d'auditions à huis clos pour les officiers français présents sur le terrain par le ministère de la Défense dans le cadre de la Mission d'information parlementaire sur Srebrenica, l'introduction de l'article 124 dans les statuts de la Cour pénale internationale ou la réticence de la France à accepter le témoignage de ses militaires devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

⁵² Pour une analyse plus poussée quant à l'utilité de missions d'information parlementaires et aux différences existant avec les commissions d'enquête parlementaires, voir, entre autres publications, F. Lemaire, « Les missions d'information : une inutilité parlementaire », *Droit prospectif - Revue de la recherche juridique*, n° 85, 26 décembre 2000, pp. 1515-1530 ; J.-C. Videlin, « La mission d'information parlementaire », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 40, 1999, pp. 699-723 ; J.-P. Duprat, « Le parlement évaluateur », *Revue internationale de droit comparé*, n° 2, avril-juin 1998, pp. 551-576.

⁵³ R. André et F. Lamy, « Evénements de Srebrenica », *Rapport d'information n°3413*, Assemblée Nationale.

³ Jean-Hervé Bradol, « Une commission d'enquête sur Srebrenica ! », *Le Monde*, 13 juillet 2000.

⁵⁴ M. Le Pape, « Le Rwanda au Parlement. Une enquête sur la tragédie rwandaise », *Esprit*, n°5, mai 1999, pp. 81-92 ; « La France et le Rwanda. » Supplément du *Monde*, 17 décembre 1998 ; Dossier « Transparence et secret », *Pouvoirs*, Paris, Seuil, n°97, 2001 ; pour une comparaison sur la manière qu'ont eu respectivement les parlements français et belge d'aborder cette question, voir J.-C. Willame, « Le génocide rwandais et la "communauté internationale". Réflexions sur les commissions parlementaires en Belgique et en France », in O.

Lanotte, C. Roosens et C. Clément (dir.), *La Belgique et l'Afrique centrale – de 1960 à nos jours*, Bruxelles, GRIP – Complexe, 2000, n° 243-245, coll. « les livres du Grip », pp. 259-271.

⁵⁵ Communiqué de presse de MSF du 30 janvier 2003.

⁵⁶ Medhi Benchikh, *Les organisations internationales et les conflits armés*, Paris, L'Harmattan, 2001.

⁵⁷ Pascal Daillier, « La fin des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », *Annuaire Français de Droit International*, 1996, Paris, Editions du CNRS, pp. 62-78.

⁵⁸ Luigi Condorelli, A. M. La Rosa et S. Scherrer (dir.), *Les Nations Unies et le droit international humanitaire*, Paris, Pédone, 1996.

⁵⁹ O. Paye, *Sauve qui veut ? Le droit international face aux crises humanitaires*, Bruxelles, Bruylant, Coll. de droit international, 1996 ; O. Corten et P. Klein, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction*, Bruxelles, Bruylant, Coll. de droit international, 1992.

⁶⁰ Béatrice Pouligny, « La "communauté internationale" face aux crimes de masse : les limites d'une communauté d'humanité », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 8, n°1, printemps 2001, pp. 93-108 et *"Ils nous avaient promis la paix". Opérations de l'ONU et populations locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

⁶¹ L. Hansen-Löve, « Penser la guerre totale. Lecture des rapports Mazowiecki », *Esprit*, n°8-9, 1994, pp. 141-149.