

## Avis sur le respect et la protection des travailleurs humanitaires

*Assemblée plénière 22 mai 2014*

1. Alertée par plusieurs événements dramatiques, dont l'assassinat de 17 employés locaux d'Action contre la Faim à Muttur au Sri Lanka en 2006<sup>1</sup>, la CNCDH avait adopté le 17 janvier 2008 un *Avis sur le respect et la protection du personnel humanitaire*. Dans cet avis, la CNCDH rappelait le cadre juridique et formulait des recommandations dont certaines ont été mises en œuvre (par exemple, l'adaptation du droit pénal français au Statut de la Cour pénale internationale), tandis que d'autres demeurent pertinentes et seront rappelées à l'appui des observations et recommandations formulées ci-dessous. En dépit de quelques avancées dans l'affaire précise de Muttur<sup>2</sup>, advenues notamment grâce à la persévérance de la France, la situation globale du personnel humanitaire et sa protection continuent de poser problème.
2. En effet, les actes de violence visant le personnel humanitaire se sont multipliés ces dix dernières années<sup>3</sup>. Les Nations unies ont récemment exprimé leur grave préoccupation face à « *la forte et constante augmentation des enlèvements en 2012 et durant le 1<sup>er</sup> semestre 2013* » et déploré « *avec force le fait que le personnel [humanitaire] soit délibérément pris pour cible et subisse des pertes lorsqu'il intervient dans des contextes d'urgence humanitaire complexes, en particulier durant les conflits armés et dans les situations d'après-conflit* »<sup>4</sup>. Les attaques n'épargnent pas les secours prodigués en cas de catastrophes naturelles, ni les acteurs qui s'emploient à la consolidation de la paix et au rétablissement de la cohésion sociale. Aujourd'hui, on relève même une menace grandissante pesant sur les soins de santé, qui a conduit le CICR à lancer une campagne mondiale, *Halte à la violence contre les soins de santé*<sup>5</sup>.
3. A travers la dégradation des conditions d'intervention du personnel humanitaire, c'est l'effectivité même de l'action humanitaire qui peut être compromise. Les actes hostiles contre le personnel humanitaire constituent des obstacles majeurs à l'accès, d'une part, des humanitaires aux populations, et d'autre part, des

---

<sup>1</sup> Le 4 août 2006, 17 travailleurs humanitaires d'Action contre la Faim étaient assassinés dans les locaux de l'organisation à Muttur, au nord du Sri Lanka. Ils ont été rassemblés, alignés, mis à genoux puis exécutés.

<sup>2</sup> Conseil des droits de l'homme, *Favoriser la réconciliation et l'établissement des responsabilités à Sri Lanka*, résolution A/HRC/25/L.1/Rev.1 du 26 mars 2014 : cette résolution demande au Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme « *d'entreprendre une enquête approfondie sur les allégations de violations et d'atteintes graves aux droits de l'homme et sur les crimes connexes commis par les deux parties à Sri Lanka* » entre février 2002 et mai 2009.

<sup>3</sup> Ces dix dernières années, plus de 880 travailleurs humanitaires ont été tués dans l'exercice de leur mission et 1450 autres ont été enlevés ou blessés. Entre mai 2012 et août 2013, 134 travailleurs humanitaires ont été tués, 172 blessés et 149 enlevés, Conseil de sécurité des Nations unies, Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé (Xème), 22 novembre 2013, p.14 ; d'autres sources indiquent qu'entre 2008 et 2014, 1820 travailleurs humanitaires ont été victimes de violences au cours de leurs missions, [The Aid Worker Security Database](#). Entre 2002 et 2008, cette même source mentionne le nombre de 1264 victimes, soit une augmentation de 43%.

<sup>4</sup> Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 13 décembre 2013, *Sûreté et sécurité du personnel humanitaire et protection du personnel des Nations Unies*, A/RES/68/101, p.3.

<sup>5</sup> Voir notamment, XXXIe Conférence internationale 2011 : Résolution 5 - [Les soins de santé en danger](#), 1<sup>er</sup> décembre 2011 ; [Déclaration du CICR sur les menaces grandissantes contre les soins de santé](#), 20 juillet 2012 ; site dédié du CICR : [Les soins de santé en danger](#).

populations aux secours et à la protection que leur garantit le droit international humanitaire. Le plus souvent, de tels actes remettent en cause la présence et l'action des organisations humanitaires dans des zones particulièrement sensibles.

4. C'est pourquoi la CNCDH formule aujourd'hui un avis approfondi et enrichi par la prise en compte des événements et des documents ayant marqué les six années écoulées. Au préalable, la CNCDH souhaite formuler trois observations liminaires.
5. D'une part, elle souligne l'importance de l'action humanitaire qui permet dans des situations extrêmes de conflits armés, de violences ou de catastrophes naturelles, de répondre aux besoins vitaux de la population<sup>6</sup>. Cette action est protégée par le droit, et par voie de conséquence, les acteurs humanitaires qui s'exposent afin de la mettre en œuvre doivent faire eux aussi l'objet d'une protection juridique. La valeur intrinsèque du travail humanitaire et les principes d'humanité, de neutralité, d'indépendance et d'impartialité sur lesquels ce travail se fonde doivent être reconnus, acceptés, respectés et défendus. Il ressort de plusieurs des auditions menées que les principes humanitaires ont une vertu d'autant plus protectrice que leur bien-fondé est reconnu largement et qu'ils sont correctement respectés.
6. D'autre part, comme dans son avis de 2008, la CNCDH souligne que s'« *il appartient aux organisations humanitaires de mettre en place et de faire strictement respecter des procédures propres à garantir la sécurité de leur personnel comme de s'assurer de la réparation des préjudices que ceux-ci pourraient subir* » (§3), la protection du personnel humanitaire relève, au premier chef, de la responsabilité des Etats. Cette responsabilité incombe tout d'abord à l'Etat sur le territoire duquel s'accomplit l'action humanitaire, et éventuellement aux groupes armés non étatiques en cas de conflit armé, puis à l'Etat de nationalité de l'acteur humanitaire et finalement, à la communauté internationale dans son ensemble.
7. La CNCDH considère enfin, à l'instar de plusieurs personnes ou entités auditionnées, que l'un des facteurs majeurs de protection est la capacité à se faire accepter par l'ensemble des acteurs dans des contextes souvent complexes. Ainsi, la protection du personnel humanitaire est intimement liée à l'acceptation par la population environnante et au respect du mandat humanitaire par tous, acteurs et belligérants en cas de conflit armé. L'acceptation suppose pour les organisations humanitaires de développer une connaissance approfondie et fine du contexte dans lequel elles opèrent, comme le souligne la résolution 68/101 de l'Assemblée générale des Nations unies qui insiste sur l'importance de s'assurer que le personnel humanitaire « *connaisse et respecte les coutumes et les traditions nationales et locales des pays où ils se trouvent et exposent clairement leur mission et leurs objectifs aux populations locales afin qu'ils soient mieux acceptés, ce qui contribuera à leur sûreté et à leur sécurité* »<sup>7</sup>.

## Champ de l'avis

8. Faute de pouvoir s'appuyer sur une définition officielle du personnel humanitaire<sup>8</sup>, la CNCDH forge sa propre définition, en empruntant divers éléments à plusieurs documents juridiques qui mentionnent les « tâches

---

<sup>6</sup> Pour l'Union européenne, « *l'aide humanitaire est un impératif moral et l'expression fondamentale de la valeur universelle qu'est la solidarité entre les peuples* » Conseil, *Déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne, Le consensus européen sur l'aide humanitaire*, (2008/C 25/01).

<sup>7</sup> Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 13 décembre 2013, *Sûreté et sécurité du personnel humanitaire et protection du personnel des Nations Unies*, A/RES/68/101, §20.

<sup>8</sup> Il existe des éléments épars de définitions dans des documents divers : La Convention des Nations unies sur la sécurité du personnel des Nations unies et du personnel associé concerne le personnel engagé directement par l'Organisation des Nations Unies ou par ses institutions spécialisées ou affecté pour mener des activités liées à l'exécution du mandat d'une opération onusienne. Les Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe définissent le personnel comme « *les employés et les volontaires apportant des secours lors de catastrophes ou une assistance au relèvement initial* » mais ne couvrent que le champ des catastrophes naturelles. La Résolution 68/101 de l'Assemblée générale des Nations unies du 13 décembre 2013 évoque tour à tour le personnel des Nations unies, le personnel associé, le « *personnel humanitaire* », les « *intervenants humanitaires* », « *ceux qui participent à des opérations humanitaires* », le « *personnel participant à une*

humanitaires »<sup>9</sup> et « les employés apportant du secours », l'ensemble évoquant aussi bien l'assistance que la protection. La CNCDH entend adopter une définition large du personnel humanitaire, qui désigne : toute personne qui accomplit une action humanitaire conformément aux principes fondateurs d'humanité, d'impartialité, d'indépendance et de neutralité. Il s'agit de l'ensemble du personnel, quel que soit le degré de sa participation à l'action humanitaire, y compris le personnel assurant le support logistique ou même l'entretien des locaux, quel que soit son statut à l'égard de son employeur (salarié, volontaire, stagiaire, bénévole) et quelle que soit sa nationalité (personnel local - de plus en plus souvent dit « national » - et personnel expatrié ressortissant du pays siège de l'organisation ou non).

9. L'avis s'intéresse à la question du statut du personnel humanitaire, aux insuffisances duquel s'ajoutent les faiblesses de la mise en œuvre des dispositions existantes. Puis, il aborde la situation du personnel national – le plus nombreux – employés d'organisations françaises. De manière générale, la mission humanitaire est effectuée par l'ensemble du personnel expatrié et national dans un souci d'efficacité, de cohésion et de complémentarité. S'ils encourent le plus souvent les mêmes risques, certaines tâches peuvent cependant exposer plus spécifiquement le personnel national. Enfin, l'avis se penche sur quelques-uns des enjeux actuels relatifs à la situation du personnel expatrié français. Sur chaque point, l'avis procède à une analyse de la situation, avant d'esquisser des pistes d'action se fondant sur le triptyque prévention / répression / réparation et adressées au Gouvernement dans son double rôle d'Etat de nationalité du siège d'organisations humanitaires et de membre de la communauté internationale.

## I - RENFORCER LE STATUT INTERNATIONAL DES TRAVAILLEURS HUMANITAIRES

10. Il n'existe pas de statut international propre au personnel humanitaire valable *en toutes circonstances*. On peut néanmoins identifier des normes de protection propres à certaines situations et à certains personnels, selon la mission qu'ils exercent.

### A) Le constat

#### ***Les obligations en cas de conflit armé, international ou non international : les dispositions du droit international humanitaire***

11. Selon le droit international humanitaire, le personnel humanitaire peut *a minima* bénéficier de la protection générale accordée à la population civile<sup>10</sup>. En outre, quelques mentions spécifiques du personnel humanitaire dans le corpus juridique conduisent à s'interroger sur une protection particulière.

---

*mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix* » ou encore les membres du personnel d'organisations humanitaires et du personnel médical accomplissant des « *tâches humanitaires* ».

<sup>9</sup> Aux termes de l'article 61a) du Protocole additionnel 1 *relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux* : Les tâches humanitaires sont destinées à « *protéger la population civile contre les dangers des hostilités ou des catastrophes et à l'aider à surmonter leurs effets immédiats ainsi qu'à assurer les conditions nécessaires à sa survie* ». Il s'agit des tâches suivantes : i) service de l'alerte; ii) évacuation; iii) mise à disposition et organisation d'abris; iv) mise en œuvre des mesures d'obscurcissement; v) sauvetage; vi) services sanitaires y compris premiers secours et assistance religieuse; vii) lutte contre le feu; viii) repérage et signalisation des zones dangereuses; ix) décontamination et autres mesures de protection analogues; x) hébergement et approvisionnements d'urgence; xi) aide en cas d'urgence pour le rétablissement et le maintien de l'ordre dans les zones sinistrées; xii) rétablissement d'urgence des services d'utilité publique indispensables; xiii) services funéraires d'urgence; xiv) aide à la sauvegarde des biens essentiels à la survie; xv) activités complémentaires nécessaires à l'accomplissement de l'une quelconque des tâches mentionnées ci-dessus, comprenant la planification et l'organisation mais ne s'y limitant pas. En outre, selon l'article 81§1 Protocole additionnel 1, « *Les Parties au conflit accorderont au Comité international de la Croix-Rouge toutes les facilités en leur pouvoir pour lui permettre d'assumer les tâches humanitaires qui lui sont attribuées par les Conventions et le présent Protocole afin d'assurer protection et assistance aux victimes des conflits* ».

<sup>10</sup> Article 50 du Protocole additionnel : 1. Est considérée comme civile toute personne n'appartenant pas à l'une des catégories visées à l'article 4 A, 1), 2), 3), et 6) de la IIIe Convention et à l'article 43 du présent Protocole. En cas de doute, ladite personne sera considérée comme civile. (*nb : ces articles renvoient à la définition du combattant*) ; 2. La population civile comprend toutes les personnes civiles ; 3. La présence au sein de la population civile de personnes isolées ne répondant pas à la définition de personne civile ne prive pas cette population de sa qualité.

12. Ces mentions sont prévues en cas de conflit armé international, à propos de l'accès aux victimes nécessitant assistance. L'article 71 du Protocole additionnel I *relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux* impose le respect et la protection du « personnel de secours »<sup>11</sup>. En cas de conflit armé non international, le droit international humanitaire ne contient pas de disposition similaire mais l'Etude du CICR sur le droit international coutumier mentionne, à la Règle 31, que « *le personnel de secours humanitaire doit être respecté et protégé* », indépendamment du caractère international ou non international du conflit<sup>12</sup>. L'Etude rappelle que, selon la pratique collectée, l'expression « *seront respectés et protégés* » couvre outre l'interdiction des attaques, celle du harcèlement, de l'intimidation, de la détention arbitraire, des mauvais traitements, des violences physiques et morales, meurtre, coups, enlèvement, prise d'otages, harcèlement, rapt, arrestation et détention illégales.
13. Par ailleurs, d'autres règles régissant l'accès aux populations évoquent les organisations et le personnel de secours. Ainsi, l'article 142 de la 4<sup>ème</sup> Convention de Genève indique que « *les Etats parties, sous réserve des mesures (...) indispensables pour garantir leur sécurité ou faire face à toute autre nécessité raisonnable, (...) réserveront le meilleur accueil aux organisations religieuses, sociétés de secours, ou tout autre organisme qui viendrait en aide aux personnes protégées* ». Ils devront leur accorder « *toutes facilités nécessaires ainsi qu'à leurs délégués dûment accrédités, pour visiter les personnes protégées, pour leur distribuer des secours* », étant précisé que ce type d'organisme peut être constitué sur le territoire de l'Etat du conflit, d'un autre Etat ou avoir un caractère international. L'Etat doit assister ce « *personnel de secours* » dans l'accomplissement de sa mission et les activités de ce personnel ne peuvent être limitées, ni ses déplacements restreints, sauf en cas de « *nécessité militaire impérieuse* ». En contrepartie, le personnel de secours doit « *tenir compte des exigences de sécurité* » de l'Etat sur le territoire duquel il exerce ses fonctions. Pour autant, l'Etat doit accorder « *les facilités nécessaires à l'exercice de leurs activités humanitaires en faveur des victimes du conflit* » aux organismes humanitaires autorisés par lui et qui exercent leurs activités conformément aux Conventions de Genève et Protocoles additionnels<sup>13</sup>. Cependant, en cas de conflit armé non international, les dispositions conventionnelles établissent une nette différence entre les secours nationaux et les secours internationaux<sup>14</sup>.
14. Par ailleurs, une importance toute particulière est accordée au personnel sanitaire et religieux<sup>15</sup> et des articles spécifiques sont consacrés au personnel des Sociétés de secours nationales protégé par l'emblème de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge ou du Cristal-Rouge, qu'ils arborent<sup>16</sup>.

---

Voir également les articles 51 du Protocole additionnel 1 et l'article 13 du Protocole additionnel 2 sur la Protection de la population civile, ainsi que les règles 5 et 6 du droit international coutumier, in Henckaerts JM. et Doswald-Beck L., *Droit international humanitaire coutumier, Volume 1 : Règles*, CICR, Bruylant, 2006.

<sup>11</sup> Conformément à cet article, l'Etat doit assister ce personnel dans l'accomplissement de sa mission de secours et les activités de ce personnel ne peuvent être limitées, ni ses déplacements restreints, sauf en cas de « *nécessité militaire impérieuse* ». En contrepartie, le personnel de secours doit « *tenir compte des exigences de sécurité* » de l'Etat sur le territoire duquel il exerce ses fonctions.

<sup>12</sup> Henckaerts JM. et Doswald-Beck L., *Droit international humanitaire coutumier, Volume 1 : Règles*, CICR, Bruylant, 2006.

<sup>13</sup> Article 81 Protocole additionnel 1, §4.

<sup>14</sup> Article 18 Protocole additionnel 2 *relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux* : Sociétés de secours et actions de secours

1. Les sociétés de secours situées dans le territoire de la Haute Partie contractante, telles que les organisations de la Croix-Rouge (Croissant-Rouge, Lion-et-Soleil-Rouge) pourront offrir leurs services en vue de s'acquitter de leurs tâches traditionnelles à l'égard des victimes du conflit armé. La population civile peut, même de son propre chef, offrir de recueillir et soigner les blessés, les malades et les naufragés.

2. Lorsque la population civile souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie, tels que vivres et ravitaillements sanitaires, des actions de secours en faveur de la population civile, de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable, seront entreprises avec le consentement de la Haute Partie contractante concernée. (*souligné par le rédacteur*)

<sup>15</sup> Voir notamment les articles 15 et 16 du Protocole additionnel 1 et les articles 9 et 10 18 Protocole additionnel 2 portant sur la protection du personnel sanitaire et religieux et sur la protection générale de la mission médicale.

<sup>16</sup> Voir notamment les articles 17 et 18 du Protocole additionnel 1 et l'article 12 du Protocole additionnel 2 portant sur le rôle des Sociétés de secours et du signe distinctif.

15. Ainsi, à l'exception de la règle générale de droit coutumier, l'approche qui est faite, en droit international humanitaire, du personnel humanitaire autre que sanitaire se concentre sur son rôle de vecteur de l'assistance. La protection qui lui est due apparaît plus rarement. La protection du personnel humanitaire est en effet envisagée comme indissociable d'un accès humanitaire sans entraves, corollaire de l'interdiction de la famine comme méthode de guerre contre la population civile et de l'obligation de soigner<sup>17</sup>. En outre, cette protection peut varier selon l'activité (médicale ou non) et l'organisme employeur (société de secours ou non).

### **La violation de ces obligations**

16. Les actes de violence intentionnellement commis contre le personnel humanitaire peuvent être qualifiés d'infractions graves au droit international humanitaire pour lesquelles tout Etat partie aux Conventions de Genève a l'obligation de rechercher les auteurs présumés, de les déférer devant leurs propres tribunaux et ce, quelle que soit leur nationalité, ou encore de les remettre à un autre Etat aux fins de poursuite et jugement.

17. En outre, le Statut de la Cour pénale internationale qualifie de crime de guerre « *le fait de diriger intentionnellement des attaques contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire (...) pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil* » que celles-ci aient lieu dans le cadre d'un conflit armé international (article 8.2.b/iii) ou non international (article 8.2.e/iii).

18. En pratique et à ce jour, on documente peu de poursuites contre les auteurs de ces attaques, que ce soit par les tribunaux nationaux ou internationaux. Toutefois, l'adoption, en mars dernier, de la Résolution du Conseil des droits de l'homme des Nations unies *sur la justice et la réconciliation au Sri Lanka* prévoyant l'ouverture d'une enquête internationale sur les crimes commis dans le pays durant la guerre civile pourrait constituer une étape cruciale vers la justice et la lutte contre l'impunité<sup>18</sup>. L'assassinat du personnel humanitaire à Muttur étant inclus *rationae loci* et *rationae temporis* dans le champ de l'enquête, la mise en œuvre de cette résolution est susceptible de constituer un précédent.

### **Les obligations dans les situations autres que les conflits armés**

19. Dans les situations de violences n'atteignant pas le seuil d'un conflit armé, ou lors de catastrophes naturelles, comme dans toute autre situation, le droit international des droits de l'homme a vocation à s'appliquer : droit à la vie, interdiction de la torture et des peines et traitements inhumains et dégradants, droit à l'intégrité physique, etc. Le personnel humanitaire est évidemment titulaire de ces droits.

20. Cependant, contrairement à ce qui existe pour les défenseurs des droits de l'homme<sup>19</sup>, on ne trouve pas, dans le champ des droits de l'homme, de dispositions spécifiques à la protection des personnes exerçant une mission humanitaire. Or, le besoin de respect et de protection pour le personnel humanitaire n'est pas nécessairement différent de ce qu'il est en période de conflit armé.

---

<sup>17</sup> Voir *Droit international humanitaire coutumier, Volume 1 : Règles*, CICR, *ibid*.

<sup>18</sup> Conseil des droits de l'homme, *Favoriser la réconciliation et l'établissement des responsabilités à Sri Lanka*, résolution A/HRC/25/L.1/Rev.1 du 26 mars 2014.

<sup>19</sup> Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 1998 ; il existe en outre des mécanismes dédiés à la protection des défenseurs des droits de l'homme comme par exemple le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et le Rapporteur spécial de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur les défenseurs des droits de l'homme.

21. En tout état de cause, chaque acteur humanitaire demeure sous la protection générale de l'Etat dont il est le ressortissant, et qui selon les cas, peut aussi être l'Etat sur le territoire duquel se déroule la mission humanitaire.

## **B) Vers une protection spécifique de tout le personnel humanitaire en toutes circonstances ?**

22. La Convention sur la sécurité du personnel des Nations unies et du personnel associé adoptée en 1994 concerne le personnel déployé dans une opération onusienne. Elle couvre donc un champ très spécifique.

23. Par ailleurs, les Nations unies abordent régulièrement la question de la protection du personnel humanitaire sous divers angles. L'exemple le plus solennel a été l'adoption de la Résolution par le Conseil de sécurité sur ce sujet en 2003<sup>20</sup>. On trouve également mention du personnel humanitaire dans des résolutions sur des crises données<sup>21</sup>, ainsi que dans les résolutions sur la protection des civils<sup>22</sup>. L'Assemblée générale des Nations unies adopte tous les ans depuis 1998<sup>23</sup> une résolution intitulée « *Sûreté et sécurité du personnel humanitaire et protection du personnel des Nations unies* ». La dernière de ces résolutions adoptée le 13 décembre 2013 rappelle que la responsabilité principale de la sécurité et de la protection du personnel humanitaire incombe aux Gouvernements.

24. Ainsi, plusieurs éléments démontrent une préoccupation croissante de la communauté internationale quant à la sécurité du personnel humanitaire. Toutefois, cette attention n'a pas encore abouti à la concrétisation d'un régime juridique uniforme et cohérent qui leur serait applicable. Or, pour la CNCDH, un tel régime propre au personnel humanitaire serait souhaitable et protecteur.

## **C) Recommandations**

25. Il convient de mettre en relief toutes les responsabilités étatiques pouvant jouer en matière de protection du personnel humanitaire. Conformément à l'article 1<sup>er</sup> commun aux Conventions de Genève et Protocoles additionnels, les Etats parties se sont engagés à « *respecter et à faire respecter* » les règles du droit

---

<sup>20</sup> Résolution 1502(2003) du Conseil de sécurité, adoptée le 26 août 2003.

<sup>21</sup> Par exemple, dans la résolution sur la République Centrafricaine 2127 (2013), le Conseil de sécurité condamne « *fermement les attaques répétées dirigées contre le personnel des Nations Unies et le personnel humanitaire, leurs biens, avoirs et locaux, et le pillage des stocks d'aide humanitaire ayant pour effet d'entraver l'acheminement de cette aide* » (§18). Il se « *Se déclare profondément préoccupé par (...) le fait que l'accès aux organismes humanitaires soit réduit, conséquence de l'insécurité accrue et des agressions contre le personnel humanitaire; Exige de toutes les parties au conflit, en particulier les anciens éléments de la Séléka, qu'elles ménagent aux organisations humanitaires et à leur personnel, l'accès sans délai, en toute sécurité et liberté, aux zones où se trouvent les populations dans le besoin, afin qu'ils puissent leur apporter rapidement l'aide humanitaire nécessaire, dans le respect des principes directeurs des Nations Unies relatifs à l'aide humanitaire, dont la neutralité, l'impartialité, l'humanité et l'indépendance dans la fourniture de l'aide humanitaire* » (§51-52). Dans la résolution 2149 (2014) sur la République centrafricaine, le Conseil de sécurité « *Engage instamment toutes les parties à prendre les mesures nécessaires afin d'assurer la sûreté et la sécurité du personnel humanitaire, du personnel des Nations Unies et du personnel associé, ainsi que des installations, du matériel et des biens appartenant à l'Organisation des Nations Unies* ».

Dans la résolution 2139(2014) sur la Syrie, le Conseil de sécurité condamne « *tous les actes et toutes les menaces de violence visant le personnel des Nations Unies et les acteurs humanitaires, dont beaucoup ont déjà été tués, blessés ou détenu* » (§5). Il exige « *que le personnel médical et humanitaire, ainsi que les installations et les transports connexes, (soient) respectés et protégés, et se dit profondément préoccupé, à ce propos, par le retrait des fournitures médicales des convois humanitaires* » (point 8) et demande « *instamment à toutes les parties de prendre toutes les mesures appropriées pour assurer la sûreté et la sécurité des membres du personnel de l'Organisation des Nations Unies, de ses institutions spécialisées, et de tout autre organisme participant à l'action humanitaire* » (point 12).

<sup>22</sup> Dans la résolution 1894(2009), le Conseil de sécurité « *Exprime également l'intention : a) De condamner systématiquement en demandant leur cessation immédiate tous les actes de violence et autres formes d'intimidation qui visent délibérément le personnel humanitaire;*

*b) De demander aux parties à un conflit armé de s'acquitter de l'obligation que leur impose le droit international humanitaire de respecter et de protéger le personnel ainsi que les articles destinés aux opérations de secours humanitaire;*

*c) De prendre les mesures voulues pour lutter contre les attaques visant délibérément le personnel humanitaire* » (point 16).

<sup>23</sup> Résolution 52/167 intitulée « *Sûreté et sécurité du personnel humanitaire* ».

international humanitaire. L'obligation de respecter s'impose aux parties au conflit armé, mais l'obligation de faire respecter concerne tous les Etats liés par les Conventions de Genève, c'est-à-dire l'ensemble des Etats. C'est dans ce cadre que l'action de la France doit s'inscrire et se renforcer. Enfin, chaque Etat ayant un rôle premier dans « *l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire* »<sup>24</sup> sur son territoire, il lui incombe la responsabilité de veiller à la sécurité des personnes qui participent à cette assistance.

26. La XXXI<sup>e</sup> Conférence de la Croix Rouge a mis l'accent sur la mise en œuvre du droit international humanitaire et adopté un Plan d'action quadriennal invitant les Etats à : « *veiller à ce que les membres de leurs forces armées reçoivent instruction de respecter l'intégrité physique et la libre circulation du personnel et des biens humanitaires, conformément au droit international humanitaire ; adopter au niveau national les mesures, notamment législatives, nécessaires pour s'acquitter de leurs obligations en ce qui concerne les actes entravant arbitrairement l'assistance humanitaire, ainsi que pour prévenir, et sanctionner le cas échéant, les attaques contre le personnel et les biens humanitaires ; veiller à ce que les auteurs d'attaques contre les membres du personnel humanitaire, notamment contre ceux qui utilisent les signes distinctifs conformément aux Conventions de Genève et à leurs Protocoles additionnels, soient tenus de rendre compte de leurs actes, en encourageant des mesures disciplinaires et des poursuites pénales* »<sup>25</sup>. Par ailleurs, les Etats, sur une Initiative conjointe de la Suisse et du CICR, réfléchissent à la possibilité de mettre en place des mécanismes efficaces permettant de mieux faire respecter le droit international humanitaire<sup>26</sup>.
27. De surcroît, eu égard au caractère spécifique des dispositions du droit international humanitaire relatives au personnel humanitaire, il semblerait utile d'enrichir ou de préciser le contenu de cette protection. Ainsi, la « fonction médicale » jouit d'un traitement particulier dans le droit international humanitaire, alors que des activités qui concourent indirectement mais de manière essentielle à la santé (hygiène, accès à l'eau, assainissement, nutrition) ne sont jamais mentionnées.

#### **R1 : Le Gouvernement devrait concourir à la mise en œuvre des dispositions protectrices du droit international humanitaire.**

##### **Dans ce cadre, il devrait :**

- R.1.1. : Reconnaître explicitement la valeur coutumière de la Règle 31 de l'Etude du Comité international de la Croix-Rouge sur le droit international humanitaire coutumier.
- R1.2. : Manifester une indignation forte et condamner fermement tout incident de sécurité d'origine humaine et intentionnelle visant des travailleurs humanitaires, et ce quelle que soit la nationalité de la victime, en demandant non seulement la création des conditions de sécurité pour les travailleurs humanitaires, mais encore la poursuite en justice de ceux qui en seraient à l'origine, et ainsi concourir à la prise de conscience de l'illicéité de ces actes.
- R1.3. : Mener des actions de diffusion sur le thème précis du respect et de la protection du personnel humanitaire, à destination des personnels de sécurité dans les phases de développement institutionnel ou de reconstruction, mais également des groupes armés non étatiques.
- R1.4. : Proposer une résolution dans le cadre de la Conférence internationale du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge 2015 sur la protection du personnel humanitaire et travailler à la rédaction d'un guide de bonnes pratiques visant à préciser l'étendue des personnels concernés par les dispositions du droit international humanitaire.
- R1.5. : Intégrer la protection du personnel humanitaire dans une version révisée de la Stratégie humanitaire de la République française adoptée en 2012, par exemple dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours prévue en 2014.

---

<sup>24</sup> Libellé repris de façon périodique depuis la résolution 43/131, *Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre*, 8 décembre 1988.

<sup>25</sup> XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 28 novembre-1<sup>er</sup> décembre 2011, Résolution 1, [Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés](#) et Résolution 2, [Plan d'action quadriennal pour la mise en œuvre du droit international humanitaire](#), 2011.

<sup>26</sup> Voir le site dédié : [Initiative de la Suisse en collaboration avec le CICR en vue de renforcer le respect du droit international humanitaire \(DIH\)](#).

- R1.5. : Accepter la compétence de la Commission internationale d'établissement des faits établie par l'article 90 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève et soutenir l'extension de sa compétence aux conflits armés non internationaux.
- R1.6. : Poursuivre son action diplomatique et judiciaire pour contribuer au renforcement des législations internes pour les crimes prévus par le Statut de Rome.

#### **Au sein de l'Union européenne :**

- R1.8. : En cas d'incident, susciter une expression massive de condamnation au sein de l'Union européenne afin qu'elle manifeste publiquement l'importance attachée au respect et à la protection du personnel humanitaire.
- R1.9. : En cas d'enlèvement de travailleurs humanitaires ou de violences exercées contre eux, y compris de travailleurs locaux, demander une réunion d'urgence du Groupe « Aide humanitaire et aide alimentaire » (COHAFA) du Conseil de l'Union européenne.
- R1.10. : Agir pour faire de la question de la protection du personnel humanitaire un axe majeur de la mise en œuvre des Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit international humanitaire.

#### **R2 : Le Gouvernement devrait concourir à la création d'un statut international du personnel humanitaire en soutenant le développement de normes applicables indépendamment de l'existence ou non d'un conflit armé.**

#### **Il devrait ainsi :**

- R2.1. : Promouvoir au sein des instances internationales et des réunions multilatérales pertinentes auxquelles participe la France (ONU, OIF, UE, France/Afrique, UE/Afrique, UE/ASEAN etc.) la réflexion autour de la protection du personnel humanitaire et soutenir activement l'adoption de textes (résolutions, codes de conduite) sur le respect et la protection dus indistinctement au personnel humanitaire qu'il agisse en situation de conflit ou en l'absence de conflit.
- R2.2. : Prendre appui dans ce plaidoyer sur le modèle qui existe pour les défenseurs des droits de l'homme (*supra* note 18).
- R2.3. : Proposer, en tant que membre du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, la création d'un mandat de Rapporteur spécial sur la protection du personnel humanitaire.
- R2.4. : Conclure (au plan bilatéral) ou agir (en cas d'action multilatérale) dans le sens de la conclusion d'accords (MOU) incluant systématiquement le thème du respect et de la protection des travailleurs humanitaires locaux comme expatriés.
- R2.5. : Faire inscrire dans les Plans de mise en œuvre humanitaire de l'Union européenne pour chaque pays d'intervention la question de la protection des travailleurs humanitaires.
- R2.6. : Envisager de créer dans le droit pénal français une circonstance aggravante lorsque des actes de violence sont commis à l'encontre du personnel humanitaire employé d'organisations humanitaires françaises, en dehors de cas de conflit armé.

## **II. AGIR EN FAVEUR D'UNE MEILLEURE SITUATION DES TRAVAILLEURS HUMANITAIRES LOCAUX/NATIONAUX**

### **A) Le constat**

28. Dans son avis de 2008, la CNCDH avait déjà souligné la « *particulière vulnérabilité des personnels locaux des organisations humanitaires* » (§6). La Résolution 68/101 2013 des Nations unies rappelle également « *qu'il faut accorder une attention particulière à la sûreté et à la sécurité des membres du personnel humanitaire et du personnel des Nations unies recrutés localement, qui constituent la vaste majorité des victimes et sont particulièrement exposés aux attaques, notamment dans les cas d'enlèvements, d'actes de*

*harcèlement, de banditisme et d'intimidation* »<sup>27</sup>. Plus précisément, le personnel national est beaucoup plus nombreux que le personnel expatrié et constitue, de ce fait, la plus grande part des victimes d'attaques<sup>28</sup>.

29. Les obligations de protection du personnel humanitaire, découlant du droit international, ne font pas de distinction entre personnel expatrié et personnel national et impliquent que chaque Etat prenne des mesures adéquates pour prévenir et réparer les attaques contre le personnel humanitaire. Ces mesures sont d'autant plus importantes pour le personnel national dès lors qu'il travaille sur le territoire de son pays qui n'est pas toujours en capacité de lui apporter pleine et entière protection ; il est d'ailleurs parfois lui-même auteur des violences et le personnel se trouve sans autorité à qui se référer. En outre, les employés recrutés localement ne peuvent, à la différence des employés expatriés, bénéficier de la protection consulaire de leur Etat. De ce fait, le rôle des autres Etats est à leur égard essentiel.
30. Les organisations humanitaires employant du personnel national se doivent de mettre en place des mesures de sécurité, de protection et de réparation *équivalentes* à celles qui s'appliquent au personnel expatrié. L'indemnisation en cas d'incident est souvent proportionnelle à la rémunération, elle-même fonction du niveau de vie dans le pays. La plupart des organisations se mobilisent pour réserver un traitement équitable au personnel national<sup>29</sup> et certaines ont adopté une politique spécifique sur les ressources humaines nationales. Cependant, elles doivent se soumettre à la législation nationale en matière de protection sociale, de droit du travail, de droit des assurances etc. Or, celle-ci est le plus souvent bien moins protectrice que la législation française. En outre, le soutien aux familles, l'accompagnement psychologique et professionnel, avec des possibilités de reclassement, reste plus difficile à mettre en place pour le personnel national. De plus, si des mesures de relocalisation à l'intérieur du pays sont souvent possibles, l'évacuation hors du pays en cas de danger extrême est difficilement envisageable pour les ressortissants nationaux qui ne peuvent être « exfiltrés » de leur propre pays. Toutefois, des mesures exceptionnelles, comme par exemple la délivrance de visas en urgence, devraient pouvoir être concevables.
31. On constate, dès lors, en cas d'incident de sécurité à l'étranger contre des personnels d'une organisation humanitaire française, une différence de prise en charge selon que la victime est expatriée ou non, en raison notamment des limites posées par le droit en vigueur dans le pays dans lequel se déroule l'action humanitaire. La mise en place par le Gouvernement français de mesures concrètes permettant d'améliorer la situation des employés locaux/nationaux d'organisations humanitaires françaises devrait alors être envisagée.

## **B) Les recommandations**

### **R3. Le Gouvernement devrait prendre des mesures concrètes pour compenser les difficultés particulières auxquelles font face les personnels locaux/nationaux.**

#### **Ainsi, il devrait :**

- R3.1. : Sur le modèle du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme, proposer la création d'un fonds spécial destiné à indemniser les employés d'organisations humanitaires françaises victimes d'attaques, quelle que soit la nationalité de ces employés.
- R3.2. : Mettre en place, comme recommandé en 2008, un dispositif permettant d'accueillir temporairement, en procédure d'urgence, sur le territoire français, à la demande de l'organisation humanitaire française concernée, tout employé ressortissant du pays de l'action humanitaire qui ferait l'objet de menaces spécifiques liées à cette activité.

---

<sup>27</sup> Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 13 décembre 2013, *Sûreté et sécurité du personnel humanitaire et protection du personnel des Nations Unies*, A/RES/68/101.

<sup>28</sup> Entre 2008 et 2013, 1512 cas de violences observés contre le personnel humanitaire concernent le personnel national et 308 le personnel international, [The Aid Worker Security Database](#).

<sup>29</sup> Comme le démontrent les réponses au questionnaire que la CNCDH a adressé aux organisations humanitaires membres, de plus en plus, celles-ci cherchent à renforcer la protection sociale, l'accompagnement psychologique, la prise en compte de la famille du travailleur, la formation et l'information sur les mesures de sécurité et la mise en place d'assurances, dans le respect de la législation nationale.

#### **R4. Le Gouvernement devrait prendre des mesures destinées à assurer une meilleure protection des travailleurs locaux/nationaux.**

##### **Ainsi, il devrait :**

- R4.1. : Exercer une action de plaidoyer en faveur des travailleurs humanitaires locaux/nationaux auprès des Etats sur le territoire desquels ces travailleurs humanitaires font l'objet de pressions.
- R4.2. : Promouvoir à l'échelon européen l'idée de s'inspirer à cette fin de la protection « croisée » des Etats européens<sup>30</sup> et d'impliquer les délégations de l'Union européenne afin de montrer une solidarité européenne sur ce sujet.
- R4.3. : Inciter les Etats tiers à se doter d'une législation propre à respecter et protéger le personnel humanitaire en et hors cas de conflit armé.

### **III. CONTRIBUER A CREER UN ENVIRONNEMENT PROPICE AU TRAVAIL DES ORGANISATIONS HUMANITAIRES FRANÇAISES ET A LA PROTECTION DE LEUR PERSONNEL**

#### **A) Le constat**

32. Malgré toutes les précautions qui peuvent être prises par les acteurs humanitaires, il est indispensable de reconnaître qu'en matière de sécurité du personnel humanitaire, tous les risques ne peuvent être éliminés. Si les organisations humanitaires se doivent de prévenir dans toute la mesure du possible les incidents de sécurité contre leur personnel, il ne peut leur être demandé de tout contrôler et *a fortiori* de s'abstenir d'accéder à certaines zones, sans violer les principes d'assistance, d'impératif humanitaire, d'indépendance et d'impartialité et sans nuire à la nature de l'action humanitaire qui, par essence, a vocation à s'exercer dans des zones dangereuses, mouvantes et complexes.
33. La CNCDH rappelle, comme elle l'avait déjà fait en 2008, que « l'alerte aux voyageurs » diffusée sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères et relatif à la sécurité dans les différents pays du monde n'est pas opposable aux organisations humanitaires dont la mission est précisément d'agir dans des zones dangereuses. Le ministre des Affaires étrangères a récemment rappelé que « *L'accès aux victimes des catastrophes ou des conflits armés constitue l'essence même de l'action humanitaire* », en application de « *l'obligation de porter assistance, là où les populations civiles et les victimes en ont besoin* »<sup>31</sup>. A cet égard, la pratique du Gouvernement français consistant à suggérer aux organisations humanitaires françaises d'éviter de se rendre dans certaines zones et leur rappelant leurs responsabilités d'employeurs interpelle la CNCDH qui souligne que la diffusion d'alertes sécurité a vocation à contribuer à garantir la sécurité et non pas à décharger l'Etat de sa responsabilité de protection.
34. En outre, le dispositif mis en place par l'article 22 de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat devrait être clarifié puisqu'il prévoit la possibilité pour l'Etat d'exiger le remboursement de tout ou partie des dépenses engagées à l'occasion d'opérations de secours à l'étranger au bénéfice de personnes « *s'étant délibérément exposées à des risques qu'elles ne pouvaient ignorer* ». La CNCDH rappelle les observations qu'elle avait adressées en avril 2011 au ministre des Affaires étrangères : l'indication selon laquelle le remboursement des dépenses engagées ne serait pas exigé en cas de « *motif légitime tiré notamment de l'activité professionnelle* » ou dans l'hypothèse d'une « *situation d'urgence* » ne semble pas être une garantie suffisante. L'article 22 risque d'être appliqué au personnel humanitaire dont l'activité professionnelle comporte des risques de nature à entraîner, en cas de secours, des dépenses de l'Etat. Dans sa réponse à la CNCDH, le ministre avait souligné que l'objectif de ce dispositif n'était pas d'entraver la liberté des personnes travaillant dans le secteur humanitaire. Malgré tout, la loi mériterait d'être précisée sur ce point par un décret d'application.

---

<sup>30</sup> Articles 20 et 23 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>31</sup> Conférence nationale humanitaire, Discours de M. Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères, 31 mars 2014.

35. La CNCDH considère enfin que la sécurité du personnel humanitaire employé d'organisations françaises relève d'une responsabilité collective de l'Etat et des organismes humanitaires non gouvernementaux. L'Etat français ne peut se dédouaner de cette responsabilité. Par conséquent, il ne doit ni se désengager, ni entraver l'action des organisations humanitaires, mais bien contribuer à la préservation d'un accès humanitaire le plus sécurisé possible, tout en respectant la nature et les principes d'intervention des organisations humanitaires. La France doit ainsi défendre un environnement propice à l'accès humanitaire au sein duquel les acteurs travaillent pour les populations.

## **B) Les recommandations**

**R5 : Le Gouvernement devrait intégrer la question de l'insécurité comme un paramètre inhérent à l'action humanitaire.**

**Pour cela, il devrait :**

R5.1. : Adopter dans des délais brefs le décret relatif aux conditions d'application de l'article 22 de la loi du 27 juillet 2010 afin de préciser sans ambiguïté que le personnel humanitaire sont hors du champ d'application de cet article et assurer que les travailleurs humanitaires ne soit pas considéré comme des personnes s'étant délibérément exposées en se rendant dans des pays dangereux<sup>32</sup>.

R5.2. : Clarifier le fait que la mention de zones déconseillées aux Français sur le site du ministère des Affaires étrangères ne s'applique pas au personnel humanitaire.

R5.3. : Accorder en tant que bailleur de fonds une meilleure prise en charge, dans les projets financés, des dépenses relatives à la sécurité, et notamment celles qui concernent le personnel national.

R.5.4. : Agir auprès des autres bailleurs de fonds pour qu'ils en fassent de même, notamment dans le cadre des *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*<sup>33</sup>.

*Avis adopté à l'unanimité*

---

<sup>32</sup> Les journalistes devraient être aussi expressément exclus de cette disposition.

<sup>33</sup> *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*, approuvés à Stockholm, le 17 juin 2003 par l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, le Danemark, les Etats-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

### Liste des personnes auditionnées ou consultées

- Bouziat Michel, *General Manager*, MBA Geodesk, société d'assurances, auditionné le 16 janvier 2014
- Doucet Ghislaine, Conseiller juridique, délégation du CICR en France, auditionné le 22 novembre 2013
- Grünewald François, Directeur général et scientifique, Groupe U.R.D, auditionné le 19 décembre 2013
- Mas Dominique, Chef de mission pour l'action humanitaire, Centre de crise du ministère des Affaires étrangères, auditionné le 19 septembre 2013
- Rubio François, Directeur juridique, Médecins du Monde, auditionné le 10 juillet 2013
- Weissman Fabrice, Directeur de la recherche au centre de réflexion sur l'action et le savoir-faire, Médecins sans Frontières, auditionné le 19 septembre 2013
- Commission européenne, Direction générale de l'Aide humanitaire et de la protection civile, réponse à une consultation écrite le 5 février 2014
- Organisations humanitaires, membres de la CNCDH, ayant exprimé leurs positions en exposant leurs pratiques et en répondant au questionnaire sur leurs pratiques concernant la protection du personnel international et national :
  - o Action contre la Faim
  - o Croix Rouge française
  - o Handicap international
  - o Médecins du Monde
  - o Secours Catholique-Caritas France.