

"Les exigences de la conduite des opérations humanitaires"

Allocution de M. Joseph Deiss, Conseiller fédéral, au Séminaire Rose-Roth à Montreux, le 4.3.2000

1. Introduction

Cette rencontre de Montreux est arrivée à point nommé, car la problématique des **relations civilo-militaires** est fort **débattue** actuellement. Les questions soulevées par l'engagement des militaires dans le cadre d'opérations civiles et humanitaires ne sont certes pas nouvelles, mais la crise en Europe du Sud-Est et en particulier au **Kosovo** les a mises en évidence pour un **large public**.

J'aimerais donc **remercier et féliciter** les organisateurs pour la mise sur pied de cette rencontre. Il est en effet essentiel que les parlementaires se penchent sur une question de politique de sécurité aussi **fondamentale** et **actuelle** que l'interaction des instruments civils et militaires.

2. Intervention humanitaire et intervention militaire

Après la **fin de la guerre froide**, la politique mondiale est entrée dans une nouvelle phase, moins marquée par les confrontations inter-étatiques. Simultanément, il s'est avéré que les **crises politiques allaient souvent de pair avec les crises humanitaires**.

Dans ce nouveau contexte, la communauté internationale s'est progressivement arrogée le **droit d'intervenir** lorsqu'une catastrophe humanitaire ou de graves violations des droits de la personne étaient en marche. Des interventions à but humanitaire sont devenues possibles, **au besoin contre le gré de l'Etat concerné**.

Dès lors, les **questions** suivantes se posent:

- Y a-t-il, sous certaines conditions, un **usage légitime de la violence**, en faveur des victimes ou en faveur de la paix ?
- Assiste-t-on à une **renaissance du principe de la guerre juste** énoncé par Grotius? Une guerre qui serait justifiée par un devoir moral d'intervenir en face de violations graves des droits de l'homme?
- Un tel droit d'intervention peut-il être mis en **oeuvre sans l'assentiment du Conseil de sécurité** de l'ONU, lorsque celui-ci est bloqué?

Ces questions ont une **portée à la fois juridique et éthique**, et le conflit du **Kosovo** a mis la Communauté internationale et la Suisse devant un **dilemme** évident. Il n'est pas possible d'apporter une réponse définitive à ces questions. De notre point de vue, le fait que l'intervention militaire en République fédérale de Yougoslavie ait eu lieu **sans mandat du Conseil de Sécurité** de l'ONU doit être considéré comme une **exception** et ne rien modifier à l'ordre juridique international en vigueur.

Le cas de la Province du Kosovo nous a également montré qu'il n'était souvent plus possible de répondre à une situation d'**extrême urgence** humanitaire sans utiliser à la fois des **moyens civils et militaires**. Les organisations humanitaires n'étaient en effet pas à même, en termes de ressources, à faire face seules à la crise des réfugiés. Dans le cas de la Suisse, des **équipements militaires** ont été mis à disposition de la Direction du Développement et de la Coopération (DDC) et du HCR. Le travail accompli par les forces armées a été grandement apprécié.

3. Politique du Conseil fédéral

La **Suisse est disposée, dans les limites de sa législation, à coopérer** de manière intensive aux efforts internationaux à la fois dans le domaine **civil et** dans le domaine **militaire**. Dans le domaine civil, elle veut continuer son engagement traditionnel en tant que **partenaire fiable** de la communauté internationale. Dans le domaine militaire, elle veut renforcer ses efforts. Notre politique extérieure a déjà différents instruments à sa disposition et se propose d'en développer de nouveaux.

Engagement civil dans la Province du Kosovo

Au plus fort de la crise des réfugiés, la Suisse a débloqué **plus de 100 millions** de francs suisses et a engagé une **centaine de personnes pour des tâches humanitaires** dans la région en crise. Depuis la fin des hostilités, la Suisse est activement engagée dans le **processus de reconstruction**: experts civils à disposition de l'UNMIK et de l'OSCE, coopération technique, soutien aux médias, aide financière, déminage, aide au retour des réfugiés, etc.

Corps d'experts civils

Afin de renforcer ses capacités d'intervention dans le cadre de la promotion de la paix, la Suisse a décidé récemment la création d'un corps d'experts civils de la paix. Ce corps mettra à disposition des organisations internationales des experts de **différentes catégories professionnelles**, qui seront préalablement formés en vue d'un engagement international.

Réforme de l'armée

Il est important que notre armée puisse être engagée pour des opérations de promotion de la paix à l'extérieur. La participation au **Partenariat pour la paix** nous a ouvert la voie sur le plan de la coopération militaire multilatérale. Nous mettons en outre actuellement **une unité à disposition de la KFOR**.

Toutefois, pour participer de manière accrue et avec des contingents bien préparés aux efforts internationaux, les **profondes réformes** en cours, qui touchent aussi bien les structures que l'instruction de notre armée, sont **indispensables**. Parallèlement, le peuple devra se prononcer cet automne sur la modification législative qui doit permettre **l'armement de nos soldats** à l'étranger. Toutefois, dans tous les cas la Suisse n'a pas l'intention de participer à des opérations qui prévoient l'utilisation de la force comme élément central du mandat.

4. La collaboration entre les acteurs civils et militaires

Le séminaire, qui touche à sa fin, s'est tenu sous le titre: "**Les défis des engagements militaires dans des opérations civiles et humanitaires**". Derrière ce titre se cache en fait la question de la **responsabilité légale** de l'engagement en faveur de la population civile. Permettez-moi donc d'apporter quelques réflexions à ce débat.

La **collaboration** entre les instances civiles et militaires lors de catastrophes naturelles, de catastrophes technologiques et de conflits n'est **pas nouvelle**. Ce qui est **nouveau**, en revanche, c'est **l'utilisation intensive de l'armée pour l'apport d'une aide humanitaire**.

Cette nouveauté résulte de **deux facteurs**: d'une part de la nécessité de disposer de **ressources considérables** en cas de catastrophes humaines; d'autre part de la réflexion politique selon laquelle les prestations d'aide militaire peuvent améliorer les **relations intergouvernementales**.

Il n'est pas étonnant que cette évolution puisse conduire à des **frictions entre des acteurs** qui, tous, apportent une aide dans un contexte difficile. Une **définition politiquement étayée du rôle des militaires** dans ces crises et de leurs possibilités d'engagement est donc nécessaire, ce d'autant plus que les demandes d'aide humanitaire sont de plus en plus fréquentes.

Les principes de la prestation d'aide

Premièrement, il est acquis que l'aide humanitaire doit être fournie en fonction des **besoins des victimes**.

Deuxièmement, l'aide humanitaire doit toujours être accordée de façon impartiale, **sans conditionnalité** politique ou économique et **sans application de critères ethniques, religieux, de race ou autres**. Le seul but est de sauver des vies et de soulager des souffrances, cela aussi longtemps que les personnes touchées ne sont pas en mesure de s'aider elles-mêmes.

Enfin, il est unanimement reconnu que, indépendamment de l'appui souvent indispensable des forces armées, la **responsabilité de l'aide humanitaire** revient traditionnellement aux **organisations civiles**, que ce soit au Mouvement de la Croix-Rouge, au Mouvement du Croissant-Rouge, aux organisations de l'ONU, ou aux agences d'aide nationales et à des ONG spécialisées, qui agissent en étroite collaboration.

Si le **rôle des forces armées est essentiel** en ce qui concerne la garantie de la sécurité et de la paix, il est subsidiaire en matière humanitaire. Il consiste notamment à:

- assurer la **sécurité** de la population civile;
- **protéger** l'espace humanitaire en faveur des **organisations humanitaires**;
- donner le support nécessaire aux organisations civiles dans les domaines où les militaires ont des **compétences spécifiques**, tels que le **sauvetage**, la **logistique**, le **transport** et les **communications**.

Une **exception** à cette règle est admise lorsque, en cas de **conflit actif** pour d'importants problèmes de sécurité, tout **accès est impossible** pour les organisations humanitaires. Dans ces conditions, sur la base du droit international humanitaire, la responsabilité pour le bien-être de la population civile incombe aux militaires avec l'appui des entités civiles.

Si ces quelques règles sont **négligées**, les prestataires de l'aide humanitaire courent le **risque d'être assimilés aux parties au conflit**. Il est en effet évident que, le plus souvent, les forces armées peuvent difficilement être considérées comme neutres et impartiales.

Le rôle de la Suisse dans la collaboration civilo-militaire

Sur le plan international, la **Suisse s'engage depuis de nombreuses années** sur la question de la collaboration entre acteurs civils et militaires. Nous sommes prêts à poursuivre cet effort et à contribuer au **renforcement des réseaux** d'aide humanitaire. Je pense là en particulier à la « **Conférence ministérielle OCHA/PfP** » de l'ONU qui aura lieu les 15 et 16 juin prochains à **Fribourg**. Lors de cette assemblée, il s'agira en particulier de définir une **ligne de conduite politique** pour le renforcement des institutions d'aide civiles, d'améliorer la **coordination d'initiatives**, **d'accélérer les prestations** d'aide et de **promouvoir les aides bilatérales et spontanées**.

Le rôle de l'armée dans d'autres opérations civiles

La question du rôle de l'armée dans **d'autres opérations civiles**, avant tout dans la **reconstruction**, doit aussi être abordée. Si une collaboration des armées est utile et envisageable, il faut que les règles de **subsidiarité** mentionnées précédemment s'appliquent également. Les principes généraux de la **politique de développement** doivent en outre être respectés.

Au **Kosovo**, la plupart des acteurs militaires se sont engagés dans le domaine de la reconstruction. Vu l'ampleur des destructions, cela est **souhaitable**. Toutefois, pour des raisons de principes et de coût, il serait erroné de tirer de cette situation d'**exception** une norme d'application générale.

5. Conclusion

La communauté internationale doit se donner les moyens pour pouvoir **réagir rapidement et de manière concertée** lors de graves crises humanitaires. Le système d'aide humanitaire en vigueur a prouvé sa validité, et il a sauvé des milliers de vies. Il doit être consolidé.

L'engagement de **militaires** dans les tâches d'assistance humanitaire s'est révélé indispensable dans des situations d'**urgence** ou devant des catastrophes de grande ampleur. Cet appui doit cependant se faire selon les **principes mêmes de l'aide humanitaire**, afin de ne pas mettre en danger le système d'aide humanitaire lui-même.

La **Suisse** est active dans le domaine humanitaire, elle s'engage à **promouvoir la coordination** entre acteurs civils et militaires et elle se prépare à développer les contributions dans le domaine militaire. Afin d'être **encore plus actifs dans la gestion des crises**, sur les plans aussi bien civil que militaire, nous savons aussi que nous devons procéder à des **réformes en profondeur** dans les années à venir.