



Stratégie pour la protection des civils dans les conflits armés



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Avant-propos

La guerre n'épargne personne : ni les combattants, ni les civils ; ni les hommes, ni les femmes ; ni les enfants, ni les adultes. Dans les conflits d'aujourd'hui, les combats se déroulent rarement sur des champs de bataille à l'écart des populations ; ils se déroulent aussi sur les places publiques, dans les rues, sur les marchés. Même les écoles et les hôpitaux ne sont pas à l'abri. Chaque année, des centaines de milliers de personnes meurent, sont blessées, sont contraintes de quitter leur maison ou même leur pays ; des femmes, des enfants, des hommes aussi, sont victimes de crimes de guerre, notamment de violences sexuelles. Des dizaines de milliers d'enfants sont recrutés chaque année dans des forces ou groupes armés. Se résigner n'est pas une solution. Il faut continuer à lutter pour limiter les atrocités de la guerre et pour préserver la dignité humaine au milieu des combats. Malgré des progrès significatifs, cette bataille est loin d'être gagnée.

La protection des personnes contre la violence armée et les guerres fait partie de la tradition suisse. C'est un Suisse, Henri Dunant, qui a lancé au 19^e siècle l'idée de codifier le droit de la guerre, ce qui a abouti à la signature de la première Convention de Genève en 1864. De ce premier texte sont nées les règles modernes de la guerre, contenues principalement dans les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels de 1977 et 2005.

Outre cette contribution sur le plan du droit, la Suisse s'est engagée pour porter assistance et fournir une protection aux victimes de conflits, en tant qu'Etat partie aux Conventions de Genève, par son action humanitaire propre ou en soutenant des organisations humanitaires telles que le CICR, la Croix-Rouge suisse et un nombre considérable d'organisations suisses et internationales.

État partie aux Conventions de Genève, la Suisse est active dans le domaine de la protection, aujourd'hui plus encore que par le passé. Cet engagement correspond tant à nos valeurs qu'à nos intérêts. Accepter les crimes de guerre comme une fatalité serait incompatible avec nos valeurs. Comme la communauté des nations dans son ensemble, la Suisse a en outre beaucoup à gagner d'un monde qui respecte la dignité des êtres humains, même pendant la guerre, car des crimes d'une telle gravité menacent la paix, la sécurité et le bien-être du monde.

La Suisse a un rôle reconnu par la communauté internationale, ce dont témoigne le fait qu'elle préside à New York le Groupe des Amis de la Protection des Civils. Elle est aussi le premier pays au monde à s'être doté, en 2009, d'une stratégie de protection des civils dans les conflits armés. Quatre ans plus tard, il était important de réviser cette stratégie pour mieux prendre en compte les forces et les spécificités de la Suisse.

Pays neutre, sans passé colonial, État dépositaire des Conventions de Genève, la Suisse a une longue tradition humanitaire et de promotion de la paix. Elle n'intervient pas militairement à l'étranger, mais peut contribuer à des missions de maintien de la paix. Elle dispose de structures dédiées au respect du droit international, à la sécurité humaine, à l'aide humanitaire et à la promotion militaire et civile de la paix. Bien sûr nous devons rester réalistes : l'influence de la Suisse n'est qu'un facteur parmi d'autres dans la protection des victimes des conflits armés. Il y aura certes toujours des crimes dans la guerre mais nous pouvons diminuer leur fréquence par une action résolue et concertée. C'est un combat pour la dignité humaine.

Département fédéral de la
défense, de la protection de la
population et des sports DDPS



Ueli Maurer

Conseiller fédéral

Président de la Confédération

Département fédéral des
affaires étrangères DFAE



Didier Burkhalter

Conseiller fédéral

Vice-président de la Confédération

Département fédéral de
justice et police DFJP



Simonetta Sommaruga

Conseillère fédérale

Sommaire

6 Introduction

11 Axe 1 – Renforcer le respect du cadre normatif

- 12 Domaine 1. Le cadre normatif est clarifié ou développé lorsque c'est nécessaire
 - 13 Domaine 2. Le cadre normatif est mieux connu
 - 14 Domaine 3. Le cadre normatif est mieux respecté et les auteurs présumés de violations sont traduits en justice
-

17 Axe 2 – Renforcer les actions en faveur des personnes à protéger

- 18 Domaine 4. L'action des organisations contribuant à la protection sur le terrain est renforcée
 - 19 Domaine 5. L'action directe de la Suisse en faveur des personnes à protéger est renforcée
-

23 Axe 3 – Renforcer l'action des missions de paix internationales

- 23 Domaine 6. Le soutien aux opérations de maintien de la paix est renforcé
 - 25 Domaine 7. La contribution à la définition des standards est renforcée
-

27 Références

28 Vue d'ensemble des actions de la Suisse

29 ANNEXE Aperçu des actions et outils à disposition de la Suisse

Introduction

La protection des civils dans les conflits armés recouvre les activités visant à assurer le plein respect des droits des personnes ne participant pas (ou plus) aux hostilités, avec un accent particulier sur la population civile, conformément à la lettre et à l'esprit du droit pertinent. Ces droits sont principalement définis dans le droit international humanitaire. Les droits de l'homme, le droit des réfugiés, le droit international pénal et les diverses législations nationales complètent cette protection. La protection des civils implique non seulement que les victimes des conflits armés doivent être protégées face à des atteintes physiques directes mais aussi de leur donner l'assurance de pouvoir continuer à vivre dans des conditions dignes.

Elle inclut non seulement de réagir à des violations déjà survenues, mais aussi de les prévenir et de diminuer la vulnérabilité des personnes à protéger. Cet objectif est poursuivi à travers une palette d'actions qui visent à la fois à prévenir et limiter les violations, à pallier aux conséquences du conflit et à créer un environnement plus sûr. L'assistance humanitaire complète et renforce ces actions.

Les conflits armés touchent à la fois les individus et les populations dans leur ensemble. D'un pays à l'autre, et d'une région à l'autre, les risques peuvent être différents : les hommes et les femmes, les adultes et les enfants, les personnes handicapées, les malades et le personnel de santé peuvent tous faire l'objet de menaces différentes dans une même situation, et donc avoir des besoins de protection différents. Les personnes affectées par les conflits armés sont en général les premières à prendre des mesures destinées à leur propre protection et doivent être considérées comme des acteurs à part entière.

Aujourd'hui, la majorité des victimes de conflits armés sont des civils, même s'ils sont protégés selon le droit. C'est pour cette raison que la protection des civils dans les conflits armés est absolument fondamentale et que la Suisse s'engage dans ce domaine conformément à cette stratégie.

Définition

La protection des civils dans les conflits armés recouvre les activités visant à assurer le plein respect des droits des personnes ne participant pas (ou plus) aux hostilités, conformément à la lettre et à l'esprit du droit pertinent.

Responsabilités pour la protection des civils

La première responsabilité incombe aux **Etats**. Ils sont responsables d'assurer la protection de leur propre population civile. Quand un Etat ne respecte plus ou n'est plus en mesure d'assurer son obligation de protéger la population civile, la communauté internationale a une responsabilité subsidiaire. Le droit international humanitaire prévoit en effet que chaque Etat impliqué dans un conflit armé doit respecter le droit international humanitaire mais que les Etats tiers ont aussi une obligation de le faire respecter. Les **autres parties** aux conflits armés, notamment les groupes armés non-étatiques, ont aussi la responsabilité de prendre des mesures pour s'assurer que la population civile soit adéquatement protégée.

Il arrive aujourd'hui régulièrement que la **communauté internationale** donne aux missions de maintien de la paix un mandat qui comprend la protection des civils. La conduite de ces missions peut dépendre de l'Organisation des Nations Unies ou d'organisations régionales.

Les **organisations internationales et non gouvernementales** jouent aussi un rôle primordial. Trois organisations principales ont un mandat de protection donné par la communauté internationale : le Comité International de la Croix Rouge (CICR), le Haut Commissariat aux Réfugiés (UNHCR) et l'Office de Secours et de Travaux des Nations Unies pour les Réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). En outre, le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) a la mission de défendre les droits des enfants et le Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme (HCDH) celle de promouvoir et protéger les droits de l'homme.

Protection des civils et responsabilité de protéger

La responsabilité de protéger est un concept politique s'appliquant aux cas de crimes de guerres, de crimes contre l'humanité, de génocide ou de nettoyage ethnique. Elle place la responsabilité principale sur l'Etat et a un caractère principalement préventif, mais prévoit également la responsabilité de la communauté internationale, dans les cas où le gouvernement concerné ne peut ou ne veut pas assurer la protection de sa population civile. Comme l'écrit le Secrétaire général des Nations Unies, « on continue à tort de confondre la protection des civils et la responsabilité de protéger. Bien qu'elles présentent des éléments communs, en ce qui concerne en particulier la prévention et l'aide à apporter aux autorités nationales pour qu'elles s'acquittent de leurs responsabilités envers les civils, ces deux notions sont fondamentalement différentes. Premièrement, la protection des civils est un principe juridique qui procède du droit international humanitaire, des instruments relatifs aux droits de l'homme et du droit des réfugiés, tandis que la responsabilité de protéger est un principe politique énoncé dans le Document final du Sommet mondial de 2005 (voir la résolution 60/1 de l'Assemblée générale). Deuxièmement, ces principes divergent grandement dans leur champ d'application. La protection des civils renvoie aux violations du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme dans les situations de conflit armé. La responsabilité de protéger ne s'applique qu'aux violations qui constituent des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou ce qui pourrait être considéré comme des actes de génocide ou de nettoyage ethnique » (Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils dans les conflits armés, 2012, S/2012/376, para. 21).

Fondements de cette stratégie

La protection des civils dans les conflits armés est ancrée dans la tradition humanitaire de la Suisse. Elle est intégrée dans sa législation et représente un élément central de sa politique étrangère:

- La Constitution fédérale donne à la Suisse l'objectif de contribuer à soulager les populations dans le besoin et de promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie et la coexistence pacifique des peuples.
- La promotion et la défense du droit international font partie des fondements de la politique extérieure de la Suisse, comme spécifié dans la Stratégie de politique étrangère 2012-2015.
- La double qualité d'Etat dépositaire et de Haute Partie Contractante aux Conventions de Genève et à leurs Protocoles additionnels, donne à la Confédération une légitimité particulière dans les activités visant au respect du droit international humanitaire.

Vision

La Suisse contribue à une meilleure protection des victimes des conflits armés en utilisant de façon cohérente les instruments à sa disposition. En tant qu'Etat, elle s'engage pour renforcer le respect du cadre normatif international, les actions en faveur des personnes à protéger et l'action des missions de paix internationales.

Buts

En adoptant la présente stratégie, la Suisse poursuit les buts suivants :

1. Renforcer son impact et son engagement en faveur des victimes de conflits armés.
2. Renforcer l'action de la communauté internationale en matière de protection des civils au moyen du dialogue avec ses partenaires (Etats, organisations internationales, organisations non gouvernementales).
3. Encourager d'autres Etats à être plus actifs dans le domaine de la protection des civils.

Champ d'application

Cette stratégie s'applique dans les situations de conflits armés, qui font naître des risques spécifiques pour les populations civiles et sont soumises à un régime légal particulier.

Elle peut aussi s'appliquer dans des contextes fragiles qui ont le potentiel de mener à un conflit armé, ainsi qu'aux situations post-conflit où perdurent les conséquences des hostilités. Cette stratégie ne s'applique pas, en principe, dans les situations de violence telles que les violences urbaines, les affrontements entre organisations criminelles, les émeutes et les violences isolées, à moins qu'elles ne présentent un risque d'escalade en conflit armé.



Axe 1 – Renforcer le respect du cadre normatif

La Suisse contribue à un environnement favorable au respect du cadre normatif et où le droit international est mieux connu ; cela peut aussi impliquer d'entreprendre des clarifications juridiques.

Pour que le droit puisse protéger les victimes durant les conflits armés, il est impératif que des mesures soient prises avant le début des conflits. Par exemple, la diffusion du droit international humanitaire, la formation adéquate des forces armées, l'adoption de lois visant à protéger les emblèmes ou le fait de punir les violations sont des mesures nécessaires.

Quand les conflits éclatent, toutes les parties sont tenues de respecter le droit et de faire en sorte qu'il soit effectivement respecté. En cas d'allégation de violations, les parties au conflit doivent s'assurer que des enquêtes soient menées et que ceux qui ont commis des crimes soient jugés pour éviter l'impunité.

Groupes armés et droit international humanitaire

Les groupes armés non-étatiques parties à des conflits armés ont des obligations en termes de protection des civils ; ils sont notamment liés par le droit international humanitaire. En pratique, ils s'en acquittent de façon très variée, comme les Etats d'ailleurs. Certains groupes commettent de manière systématique des violations alors que d'autres ont un comportement bien plus respectueux du droit que celui de leurs adversaires. En tous les cas, il serait illusoire d'espérer que les civils seront protégés sans l'action directe ou indirecte de ces groupes ; c'est un résultat qu'on ne peut atteindre qu'avec un dialogue direct avec ceux-ci.

La Suisse a la conviction qu'un dialogue avec ces groupes est possible, ce que montre son expérience. Un tel dialogue peut être mené par l'Etat où ils sont actifs, dans le cadre de négociations de paix mais aussi d'accords visant à un meilleur respect des civils, comme cela avait été le cas aux Philippines et au Soudan. Il peut aussi être mené par un Etat tiers dans le cadre d'un processus de médiation ou par des organisations internationales, humanitaires ou non-gouvernementales. En aucun cas il ne doit être compris comme une légitimation d'un groupe ou de ses méthodes.

La Suisse est un partenaire crédible pour travailler dans ce domaine, en tant qu'Etat partie et dépositaire des Conventions de Genève et de par sa longue expérience dans le domaine des négociations humanitaires avec les groupes armés. En particulier, elle continuera à soutenir des initiatives visant à créer un cadre plus favorable au respect du droit par les groupes armés, et au dialogue des humanitaires avec ceux-ci. Elle soutiendra en outre des organisations qui apportent une contribution concrète à un meilleur respect du droit par les groupes armés.

Domaine 1

Le cadre normatif est clarifié ou développé lorsque c'est nécessaire

Les Conventions de Genève de 1949 – le cœur du droit international humanitaire – sont universellement ratifiées. Tant les droits de l'homme que le droit des réfugiés jouissent d'une large reconnaissance. Ils se complètent l'un l'autre et les droits de l'homme continuent en particulier à s'appliquer en temps de conflit armé.

Le cadre normatif régissant la protection des civils est en grande partie adéquat, même si certaines obligations sont formulées en termes généraux et si de nouvelles pratiques ou technologies peuvent poser des défis auquel le droit actuel ne répond pas directement. La réponse prend le plus souvent la forme d'une clarification ou d'une réaffirmation des obligations existantes concernant des domaines spécifiques. Tel est le cas de l'initiative qui a abouti au « Document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les États en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées opérant pendant les conflits armés ». De telles clarifications ou réaffirmations sont essentielles pour le respect du cadre normatif.

Lignes d'action

- La Suisse lancera et s'associera à des initiatives destinées à rendre le cadre légal plus clair et plus accessible. Elle apportera son soutien dans la durée et s'engagera pour la diffusion des résultats de ces initiatives.
- La Suisse soutiendra les organisations aptes à proposer des développements ou des clarifications du cadre normatif existant

Domaine 2

Le cadre normatif est mieux connu

L'un des obstacles au respect du cadre normatif par des parties au conflit est le manque de connaissances, ou le manque de connaissances adaptées, de ceux qui doivent le respecter.

La connaissance du cadre normatif doit être non seulement théorique, mais également pratique. Chaque acteur d'un conflit armé doit avoir une connaissance suffisante pour être en mesure de respecter ses obligations. Il existe par ailleurs une obligation de diffusion du cadre normatif au sein de la population. Pour un meilleur respect, le cadre normatif doit être diffusé en tant que tel mais aussi intégré dans la législation nationale. Il faut de surcroît le traduire dans la doctrine, les procédures opérationnelles, la formation et le système interne de sanctions pour que les parties au conflit soient en mesure de mieux le respecter.

Lignes d'action

- La Suisse soutiendra des organisations qui font connaître le cadre normatif aux acteurs politiques, forces armées, forces de sécurité, groupes armés et entreprises militaires et de sécurité privées, mais aussi au sein de la société civile. Elle soutiendra également celles qui travaillent à l'intégration du droit dans la doctrine, les procédures opérationnelles et la formation des forces armées et de sécurité.
- La Suisse mettra en œuvre et diffusera le droit international humanitaire sur son propre territoire par le biais du Comité interdépartemental de droit international humanitaire (CIDIH). Le CIDIH garantira l'échange d'expériences et d'informations sur le droit international humanitaire au sein de l'administration fédérale et assurera sa mise en œuvre en Suisse.
- La Suisse s'engagera pour une universalisation de la ratification des traités internationaux pertinents et pour leur mise en œuvre dans les législations nationales.
- La Suisse partagera avec des forces armées étrangères son expérience quant à l'intégration du droit dans la doctrine et dans la formation des cadres et des troupes.

Domaine 3

Le cadre normatif est mieux respecté et les auteurs présumés de violations sont traduits en justice

La protection effective des civils dans un conflit dépend du respect de leurs obligations par les parties. Ce respect n'est cependant pas automatique et de nombreux défis se posent.

La protection des civils a pris de plus en plus d'importance dans les débats internationaux, en particulier dans le cadre de l'ONU, mais aussi dans celui d'organisations régionales. Entre 1999 et 2012, le Secrétaire général de l'ONU a publié neuf rapports sur le sujet et le Conseil de sécurité a adopté de nombreuses résolutions prenant en compte cette dimension. Les défis posés par la protection des civils sont discutés au niveau international, non seulement lors de débats formels, mais aussi dans des groupes de réflexion comme celui des « amis de la protection des civils » à New York qui est présidé par la Suisse.

En cas d'allégations de violations dans un conflit, plusieurs instruments et mécanismes existent afin d'œuvrer pour que les violations cessent mais aussi qu'elles soient documentées et qu'elles puissent ensuite faire l'objet de poursuites judiciaires; les actions possibles pour la Suisse incluent des interventions au sein des diverses enceintes multilatérales, la mise en place de commissions d'enquête, des démarches envers d'autres Etats et des sanctions. Il peut aussi arriver que la Suisse fasse la promotion de la protection des civils dans le cadre de ses activités de promotion de la paix.

La Suisse s'engage également dans la lutte contre l'impunité. Elle soutient la Cour pénale internationale et les autres tribunaux pénaux internationaux. L'action de ces institutions judiciaires doit être complétée par des mesures qui visent à satisfaire le droit des victimes à la vérité, aux réparations et à la non-répétition des violations, pour s'assurer du traitement du passé de manière durable.

Lignes d'action

- La Suisse mènera des initiatives afin de trouver des moyens concrets pour améliorer le respect et renforcer le dialogue entre Etats sur le droit international humanitaire.
- Là où cela serait nécessaire, la Suisse mènera des démarches auprès d'Etats impliqués dans un conflit armé ou d'institutions multilatérales, afin qu'ils agissent en faveur du respect du cadre normatif.
- Dans le cadre du système des Nations Unies et des organisations régionales, la Suisse s'engagera pour des décisions qui visent à une meilleure protection des civils et influencera le débat en ce sens. Elle contribuera aux débats thématiques du Conseil de sécurité, notamment par le biais du « Groupe des Amis de la Protection des Civils » qu'elle préside.

- La Suisse soutiendra la mise en place de commissions d'enquête qui visent à faire la lumière sur les faits, par exemple par la mise à disposition d'experts. Elle militera en faveur de la lutte contre l'impunité et quand les Etats n'ont pas la volonté ou la capacité de poursuivre les auteurs de violations graves du droit international, elle soutiendra le recours à des mécanismes internationaux de répression pénale comme la Cour pénale internationale.
- La Suisse soutiendra les conditions cadres pour la prévention des violations et le respect du droit, notamment avec les autorités et autres acteurs locaux, afin de prévenir les abus et contribuer à une transition non violente et équitable pour les populations civiles.
- La Suisse lancera et soutiendra dans la durée des initiatives en particulier dans les domaines de l'accès humanitaire, du dialogue avec les groupes armés, du phénomène des enfants soldats et du traitement du passé.

Exemple : Initiative pour le renforcement du respect du DIH

La 31ème Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a adopté la résolution 31IC/11/R1 sur le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés. Cette résolution reconnaît l'importance d'améliorer et de garantir l'efficacité des mécanismes de contrôle du respect du DIH, afin de renforcer la protection juridique de toutes les victimes des conflits armés. Au contraire d'autres branches du droit international public comme les droits de l'homme, le DIH ne dispose en effet ni de véritable structure institutionnelle ni de mécanisme de suivi fonctionnels.

Dans cette résolution également, la 31ème Conférence « sait gré au Gouvernement de la Suisse pour son engagement à explorer et identifier des moyens concrets de renforcer l'application du DIH et à consolider le dialogue sur des questions de droit international humanitaire entre les Etats et d'autres acteurs intéressés, en coopération avec le CICR ». Elle invite en outre le CICR à poursuivre ses activités en coopération avec les Etats et, au besoin, avec d'autres acteurs pertinents, « pour identifier et proposer diverses options et ses recommandations en vue [...] d'améliorer et de garantir l'efficacité des mécanismes de contrôle du respect du droit international humanitaire ».

Conformément à cette résolution, la Suisse et le CICR ont lancé une initiative qui vise à permettre aux Etats de s'engager plus régulièrement et plus systématiquement sur des questions importantes relatives au DIH, en particulier son respect. La Suisse et le CICR prévoient d'organiser des réunions annuelles d'Etats afin de trouver des moyens concrets pour améliorer le respect du DIH et veulent présenter des options en vue de la 32ème Conférence internationale qui aura lieu en 2015.



Axe 2 – Renforcer les actions en faveur des personnes à protéger

Un engagement sur différents plans (bilatéral, multilatéral) et différents niveaux (local, régional, international) est nécessaire pour renforcer la réponse en faveur des personnes à protéger. La Suisse s'engage pleinement dans cette voie en mobilisant et combinant les différents instruments dont elle dispose. D'une part, cet engagement prend la forme de soutien financier et technique aux organisations humanitaires engagées dans le domaine de la protection des civils. D'autre part, la Suisse s'engage de façon directe, soit au travers d'actions de plaidoyer, soit en intégrant la dimension de protection dans ses propres programmes humanitaires et de développement. La Suisse améliore aussi l'efficacité de sa contribution à la protection des civils par des synergies entre les différents acteurs de la Confédération, en particulier par une approche coordonnée de ses démarches. Elle vise à agir de manière différente et complémentaire aux organisations dont la protection représente le mandat central.

Afin de renforcer son impact en faveur des personnes à protéger, la Suisse s'efforce de renforcer la protection des personnes les plus vulnérables. Les conflits armés touchent et menacent diverses catégories de personnes de manière différente. Les hommes et les femmes, les enfants et les adultes, les personnes déplacées et la population résidente, les détenus, les malades, les personnes handicapées ou les personnes âgées ont par exemple souvent des besoins de protection propres. Ces catégories ne sont pas menacées ou atteintes de façon uniforme et la réponse en matière de protection doit donc être flexible pour répondre aux besoins les plus criants. La Suisse a en particulier acquis une expérience importante dans la protection des femmes, des enfants et des personnes déplacées et continuera à œuvrer dans ce sens. Elle soutient ainsi des projets ayant trait à la prévention du recrutement d'enfants par les parties à un conflit et à la réintégration de ceux qui ont été démobilisés. Elle s'est également engagée et reste particulièrement active dans d'autres thématiques où elle a pu développer une expertise, comme c'est le cas pour la lutte contre les mines antipersonnel et l'accès humanitaire.

Promouvoir un accès humanitaire rapide et sans entraves

L'accès humanitaire est un préalable indispensable à toute action humanitaire. Un accès humanitaire rapide et sans entraves est essentiel à la mise en place d'une opération, à l'acheminement des biens et du personnel là où ils sont nécessaires, à la distribution des biens humanitaires et à la fourniture de services de santé. Un plein accès permet également aux populations touchées de bénéficier pleinement de l'aide et des services mis à leur disposition. Dans de nombreuses situations de conflit armé, l'accès humanitaire aux populations touchées constitue cependant un défi perpétuel. Dans les conflits armés contemporains, la sécurisation et le maintien d'un tel accès en vue d'aider et de protéger les civils s'avèrent de plus en plus difficiles.

Pour répondre à cette problématique, la Suisse s'engage de manière concertée aux niveaux politique, juridique et opérationnel en faveur de l'accès humanitaire. L'importance d'un accès humanitaire rapide et sans entraves est régulièrement soulignée dans les enceintes de l'ONU ainsi que dans le cadre de contacts bilatéraux avec les parties concernées. Par ailleurs la Suisse, en collaboration avec des organisations partenaires, a développé des instruments d'aide à la sécurisation et au maintien de l'accès humanitaire (Handbook on the Normative Framework & Practitioners Manual on Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict). Ces instruments clarifient et expliquent le cadre normatif et fournissent des informations et conseils pratiques sur l'accès humanitaire à disposition des acteurs humanitaires sur le terrain.

Domaine 4

L'action des organisations contribuant à la protection sur le terrain est renforcée

La Suisse soutient et facilite l'action des organisations dont la protection des civils représente le mandat principal, notamment le CICR et le Haut Commissariat pour les Réfugiés (UNHCR). En effet, un soutien financier ou technique à ces organisations peut contribuer de façon significative à la réponse en faveur des personnes à protéger. Dans le cadre de l'approche sectorielle (cluster approach) prônée par les Nations Unies, la Suisse soutient également les efforts du secteur protection (au sens large). Enfin, les ONG actives dans le domaine de la protection ou dont l'action comprend une dimension de protection viennent compléter la liste des acteurs avec lesquels la Suisse peut collaborer.

Lignes d'action

- Soutien financier : La Suisse fournira un soutien financier ou en nature aux organisations internationales dotées d'un mandat de protection des civils dans les conflits armés. Elle accordera également un appui à d'autres acteurs dont l'action peut comprendre une dimension de protection.
- Soutien technique : La Suisse détachera des experts et des cadres auprès d'organisations actives dans le domaine de la protection, par le biais du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) et du Pool suisse d'experts pour la promotion civile de la paix (PEP).

Domaine 5

L'action directe de la Suisse en faveur des personnes à protéger est renforcée

La Suisse mène des activités de plaidoyer pour attirer l'attention des autorités locales ou nationales, voire d'organisations régionales et internationales sur le sort des personnes à protéger. Un engagement au niveau international est en outre nécessaire pour contribuer à la définition des standards humanitaires, les politiques et les opérations spécifiques visant à renforcer l'action en faveur des personnes à protéger. Les débats aux Nations Unies, dans le cadre par exemple du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale, du Conseil des droits de l'homme et de l'ECOSOC, en sont une illustration. La Suisse y participe de manière active.

Par ailleurs, partout où ils sont présents sur le terrain, les acteurs gouvernementaux suisses s'efforcent de prendre en considération dans leurs projets et programmes la dimension de protection. Dans le cadre des contextes fragiles et des conflits armés, la Suisse se conforme notamment au principe « ne pas nuire » (« do no harm ») et dispose de méthodologies et d'approches spécifiques qui sont adaptées aux situations de conflit et de fragilité, notamment la gestion des programmes sensible aux conflits. En outre, elle applique les principes internationaux qui ont trait à la protection, comme les standards minimum pour la protection de l'enfant.

Lignes d'action

- La Suisse mènera un dialogue régulier avec d'autres Etats, les organisations internationales et non gouvernementales sur le thème de la protection pour améliorer les actions en faveur des personnes à protéger.
- La Suisse coordonnera son action avec d'autres agences gouvernementales et des bailleurs de fonds, afin de donner plus de poids aux thématiques de protection pertinentes auprès des autorités locales ou nationales.
- La Suisse contribuera au développement des politiques de réponse et de standards humanitaires. Elle apportera une attention particulière à la rédaction de résolutions ayant un impact humanitaire, principalement dans le cadre des l'Organisation des Nations Unies.
- En intégrant la dimension de protection dans le cadre de ses programmes humanitaires et de développement, ou en engageant ses partenaires à faire de même, la Suisse contribuera à remédier aux conséquences de conflits pour les personnes affectées.
- La Suisse accueillera des groupes de réfugiés dans le cadre d'une nouvelle politique de réinstallation en coopération avec le UNHCR.

Exemple : Action de l'aide humanitaire suisse au

Soudan du Sud en 2012

L'expérience de l'aide humanitaire suisse au Soudan du Sud a permis de tirer de nombreux enseignements concernant les possibilités et les limites d'une action de protection de la Suisse. Elle a démontré que la Suisse peut agir sur plusieurs niveaux afin de renforcer sa réponse dans ce domaine. En 2012, la contribution de l'aide humanitaire suisse au domaine de la protection s'est articulée sur quatre axes, qui correspondent à ses modalités d'implémentation usuelles (domaines 4 et 5) :

1) Le soutien financier à des organisations actives dans le domaine de la protection (p.ex. : CICR, UNHCR, OCHA) en plus d'un financement spécifique au sous-secteur protection de l'enfance de l'ONU (child protection sub-cluster) au travers d'UNICEF.

2) Le détachement d'experts protection du CSA auprès des organisations partenaires (p.ex. : chargé de programme Protection pour le UNHCR/Etat du Haut-Nil)

3) Le plaidoyer, bien qu'à un niveau modeste, pour souligner l'importance pour la Suisse de thématiques de protection (p. ex: accès humanitaire), dans le cadre des réunions du secteur protection ou du Humanitarian Country Team (HCT) de l'ONU.

4) La prise en compte de la dimension de protection dans le projet d'action directe de l'aide humanitaire suisse dans l'Etat de Nord Bahr el Gazal (secteur eau).

L'expérience a démontré que cette approche combinée pouvait permettre à l'aide humanitaire suisse de contribuer de manière plus significative à la protection des civils que si elle avait travaillé sur un seul axe; la concentration sur des thématiques spécifiques (p. ex: accès humanitaire et protection de l'enfance) a également contribué à renforcer l'efficacité de sa réponse.

Les autres leçons à retenir pour la Suisse dans l'optique de son engagement futur au Soudan du Sud incluent l'importance de continuer à dispenser un soutien financier et/ou technique ciblé en matière de protection ; de coordonner davantage son action dans le domaine du plaidoyer, notamment avec les acteurs de la Confédération et les autres bailleurs de fond ; et de renforcer encore la dimension protection dans les projets d'action directe, à travers une utilisation plus systématique de la Gestion de Programme Sensible aux Conflits (GPSC).

Au Soudan du Sud, la Suisse a aussi encouragé les nouvelles autorités à ratifier les Conventions de Genève, directement et en soutenant des organisations humanitaires actives dans ce domaine (domaine 2). L'armée suisse a en outre soutenu les nouvelles forces armées du Soudan du Sud dans l'intégration du DIH (domaine 2).



Axe 3 – Renforcer l’action des missions de paix internationales

La Suisse contribue à des opérations internationales de maintien de la paix. Ces opérations, menées par l’ONU et diverses organisations régionales, contribuent à la protection des civils dans les conflits armés. Outre l’importance intrinsèque de la protection, le sentiment de sécurité des populations est clé pour le succès de ces missions.

De plus en plus d’opérations de maintien de la paix de l’ONU ont un mandat de protection des civils, en particulier dans le cadre de missions intégrées. L’accomplissement d’un mandat de protection requiert une palette d’activités diversifiées, allant de l’établissement d’un environnement plus sûr à la protection contre de la violence directe. Les composantes civiles de ces missions ont aussi un rôle important à jouer, par exemple dans le suivi des violations ou le soutien à des processus politiques, qui contribuent à une sortie du conflit.

Domaine 6

Le soutien aux opérations de maintien de la paix est renforcé

La Suisse soutient et participe à des missions de maintien de la paix conduites par l’ONU, l’Union Européenne, l’OTAN et d’autres organisations régionales depuis des décennies. Ainsi, plusieurs centaines d’hommes et de femmes participent à des engagements de promotion militaire ou civile de la paix sur les quatre continents. En zones de conflit, la Suisse se concentre sur la mise à disposition de contingents, de petits détachements et d’observateurs militaires, ainsi que de spécialistes civils et militaires, par exemple dans les domaines de la police, du déminage humanitaire, des services de santé et de la réforme du secteur de la sécurité. La Suisse s’est fixé comme objectif d’augmenter sa capacité de la promotion militaire de la paix tant qualitativement que quantitativement.

La Suisse contribue de manière substantielle au financement des opérations de maintien de la paix de l’ONU. Elle soutient divers centres de formation dans le monde et dispose par ailleurs elle-même d’un centre de formation à travers lequel elle partage ses expériences.

Lignes d'action

- La Suisse mettra à disposition du personnel civil et militaire pour les opérations de maintien de la paix, y compris pour le déminage humanitaire, ou des contingents militaires.
- La Suisse contribuera à améliorer les capacités nationales et régionales de formation en matière de maintien de la paix.

Domaine 7

La contribution à la définition des standards est renforcée

Les membres d'une opération de maintien de la paix ne peuvent contribuer à la protection des civils que s'ils savent ce que l'on attend d'eux et s'ils y ont été formés. Il est donc essentiel de s'assurer que les militaires, policiers et civils qui composent les missions aient été correctement formés.

Lignes d'action

- La Suisse usera de son influence pour que les besoins de protection soient pris en compte dans l'élaboration de la doctrine des opérations de maintien de la paix.
- La Suisse soutiendra le travail de mécanismes internationaux visant à une meilleure prise en compte des besoins de la protection des civils dans la formation du personnel des opérations de maintien de la paix.

Exemple : Action multilatérale de la Suisse

New York occupe une position particulière dans la prise de décision politique en matière de protection des civils. Le Conseil de sécurité de l'ONU en particulier a joué un rôle significatif en la matière en influant sur le cadre normatif et politique par des résolutions, en instituant des mandats de protection des civils pour plusieurs opérations de maintien de la paix, et en autorisant dans certains cas l'utilisation de la force à des fins de protection des civils (domaine 6 et 7). La Mission permanente de la Suisse auprès des Nations Unies est donc un relais clé de la stratégie de protection des civils de la Suisse. Grâce notamment à sa présidence du Groupe des amis de la protection des civils (domaine 3), un groupe informel de pays qui ont fait de ce thème une priorité, elle a la possibilité de contribuer à former les positions des Etats membres et à relayer leurs vues auprès de l'ONU et de ses organes. Ses partenaires dans ces processus sont le DDPS et le DFAE à Berne, ainsi que les ambassades.

La Mission anime régulièrement des réunions auxquelles participent des experts et des représentants de l'ONU, d'autres organisations internationales et de la société civile. Elle coordonne également des prises de position communes avec les Etats membres du groupe devant le Conseil de sécurité. En organisant des échanges réguliers, elle contribue ainsi à mettre à l'agenda des problématiques nouvelles en lien avec la protection des civils et à améliorer leur prise en compte dans l'action de la communauté internationale, y compris pour la discussion des standards de formation et des mandats pour les missions de maintien de la paix.

De manière plus large, nombre de décisions concernant l'action des agences, fonds et programmes en matière de protection sont, directement ou indirectement, prises à New York (domaine 4).



Références

Législation

- Constitution fédérale, art. 54 et art. 58.
- Code pénal suisse, art. 264 et suivants.
- Code pénal militaire suisse, art. 108 et suivants.
- Loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme.

Rapports et messages

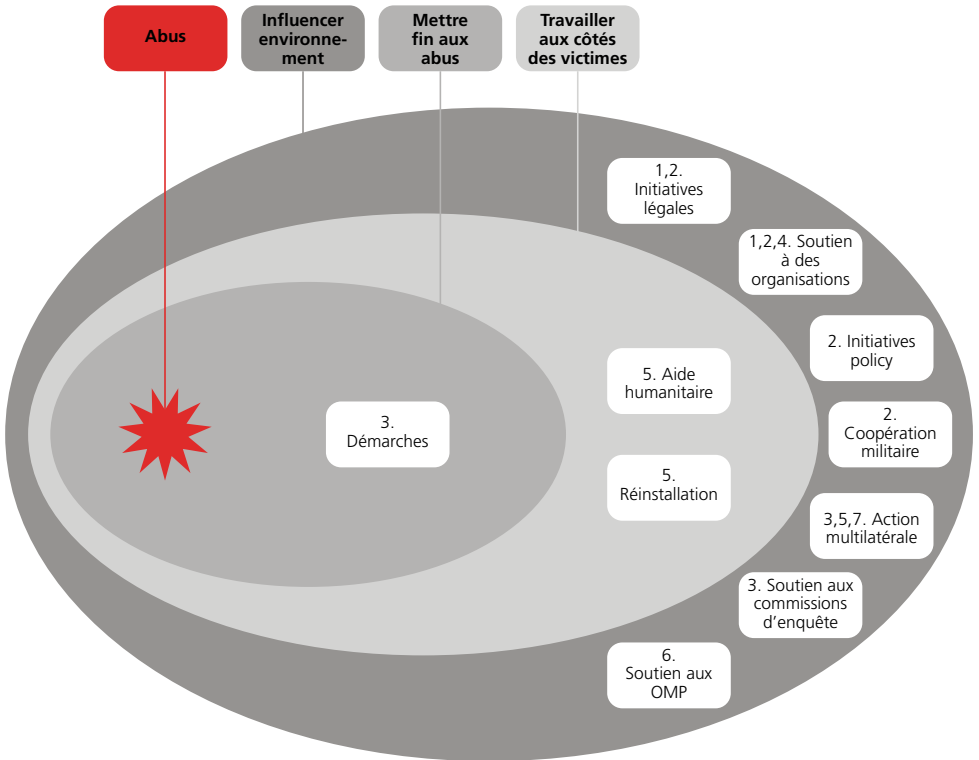
- Rapports sur la politique extérieure.
- Rapport sur les axes stratégiques de la politique étrangère pour la législature (Stratégie de politique étrangère 2012–2015).
- Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse, 2010.
- Rapport sur l'armée 2010.
- Message relatif au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, à la loi fédérale sur la coopération avec la Cour pénale internationale ainsi qu'à une révision du droit pénal, 2001.
- Message relatif à la modification de lois fédérales en vue de la mise en œuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 2008.
- Message concernant la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016: paix, droits humains, démocratie, politique humanitaire et migration, 2011.
- Message concernant la coopération internationale 2013–2016, 2012.

Stratégies sectorielles

- Lutte contre le commerce illicite et l'utilisation abusive des armes légères et de petit calibre sur le plan international, Stratégie de la Suisse 2013–2016, 2013.
- Stratégie antimines de la Confédération suisse 2012–2015, 2012.
- Les femmes, la paix et la sécurité, Plan national d'action pour la mise en œuvre de la Résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité de l'ONU, 2013.

Vue d'ensemble des actions de la Suisse

L'« œuf de protection » est une représentation graphique des trois niveaux d'action face à toute forme d'abus : mettre fin aux abus, travailler aux côtés des victimes de violations et induire des changements durables dans l'environnement pour diminuer la probabilité qu'ils se reproduisent (« Growing the Sheltering Tree – Protecting Rights Through Humanitarian Action », du Inter-Agency Standing Committee (IASC), 2002). Dans leur majorité, les activités de protection de la Suisse contribuent à la création d'un environnement favorable à la protection.



ANNEXE – Aperçu des actions et outils à disposition de la Suisse

Initiatives

- Lancer et s'associer à des initiatives destinées à rendre le cadre légal plus clair et plus accessible.
- Mener des initiatives afin de trouver des moyens concrets pour améliorer le respect et renforcer le dialogue entre Etats sur le droit international humanitaire.
- Lancer et soutenir dans la durée des initiatives en particulier dans les domaines de l'accès des humanitaires, des groupes armés et de l'établissement des faits.

Démarches / Communication publique

- Mener des démarches auprès des parties impliquées dans un conflit armé et des institutions multilatérales afin qu'ils agissent en faveur du respect du cadre normatif.
- S'engager pour une universalisation de la ratification des traités internationaux pertinents et pour leur mise en œuvre dans les législations nationales.
- Soutenir le recours à des mécanismes internationaux de répression pénale comme la Cour pénale internationale.

Dialogue

- Mener un dialogue régulier avec les parties à un conflit armé, d'autres Etats, les organisations internationales et non gouvernementales sur le thème de la protection pour améliorer les actions en faveur des personnes à protéger.
- Partager avec des forces armées étrangères l'expérience quant à l'intégration du droit dans la doctrine et dans la formation des cadres et des troupes.

Négociations / Prises de position

- S'engager pour des décisions dans le cadre du système des Nations Unies et des organisations régionales qui visent à une meilleure protection des civils et influencera le débat en ce sens.
- Apporter une attention particulière à la rédaction de résolutions ayant un impact humanitaire, principalement dans le cadre des l'Organisation des Nations Unies.

Soutien financier / Mise à disposition de personnel

- Fournir un soutien financier ou en nature aux organisations internationales dotées d'un mandat de protection des civils dans les conflits armés. Accorder également un appui à d'autres acteurs dont l'action peut comprendre une dimension de protection.
- Mettre à disposition des experts provenant du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) et du Pool suisse d'experts pour la promotion civile de la paix (PEP) par des détachements de personnes ou des financements de postes.
- Mettre à disposition du personnel militaire ou civil pour les opérations de maintien de la paix dont le mandat comprend la protection des civils.

Intégration

- Intégrer la dimension de protection au niveau des stratégies par pays ou dans le cadre de programmes humanitaires ou de développement.

Impressum

Publication

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
3003 Berne
www.eda.admin.ch

Mise en page

Communication visuelle DFAE

Photos

UN Photo: Sylvain Liechti, Riccardo Gangale, Liba Taylor
ICRC: T. Voeten

Illustration

Atelier Bundi, Boll

Contacts spécialisés

Département fédéral de la défense, de la protection de la
population et des sports DDPS
Politique de Sécurité DDPS, Peter.Marti@gs-vbs.admin.ch

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Direction du droit international public DDIP, dv@eda.admin.ch
Aide humanitaire de la Confédération DDC AH, hh@deza.admin.ch
Division Sécurité humaine, pd-ams@eda.admin.ch

Département fédéral de justice et police DFJP
info@gs-ejpd.admin.ch

Commandes

Information DFAE
Téléphone: +41 (0)31 322 31 53
Courriel: publikationen@eda.admin.ch

Cette publication est également disponible en allemand et anglais
et peut être téléchargée sous www.eda.admin.ch/publikationen.

Berne, 2013