



HAL
open science

Grandes épidémies, catastrophes, victimes

Louis Balmond

► **To cite this version:**

Louis Balmond. Grandes épidémies, catastrophes, victimes. Paix et sécurité européenne et internationale, 2018, 10. halshs-03157325

HAL Id: halshs-03157325

<https://shs.hal.science/halshs-03157325>

Submitted on 25 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Grandes épidémies, catastrophes, victimes

Louis Balmond

Professeur à l'Université de Toulon

Les grandes épidémies et les catastrophes doivent désormais être envisagées avec les conflits car elles créent des victimes et des destructions. La réponse de la Communauté internationale a consisté à faire apparaître un système de sécurité sanitaire internationale et un système de protection civile internationale qui présentent des caractères propres mais reposent tous les deux sur un large partenariat mobilisant l'ensemble des acteurs des relations internationales. Le droit, notamment le droit international humanitaire, s'efforce d'assurer la protection des personnes face aux conflits alors que face aux épidémies et aux catastrophes, le système international tente de répondre par la prévention et les secours, dont le droit n'est cependant pas absent

Major epidemics and disasters must now be considered with conflict. The response of the international community has been to bring out an international health security system and an international civil protection system that have their own characteristics but are both based on a broad partnership involving all actors in international relations. Law, especially international humanitarian law, strives to ensure the protection of individuals against conflicts, while in the face of epidemics and disasters, the international system attempts to respond with prevention and relief but the law is not however absent

Epidémies, catastrophe, santé, changement climatique, protection civile, Organisation Mondiale de la Santé, Organisation des Nations Unies, règlement sanitaire international, organisations non gouvernementales, Organisation Internationale de Protection Civile, prévention, secours, OCHA, ECHO, Comité international de la Croix Rouge, droit international humanitaire, justice pénale internationale

Epidemics, Disaster, Health, Climate Change, Civil Protection, World Health Organization, United Nations, International Health Regulations, Non-Governmental Organizations, International Civil Defence Organization, Prevention, Relief, OCHA, ECHO, International Committee of the Red Cross, International humanitarian law, International criminal justice

I. Introduction

Repères

(1) *Grandes épidémies et catastrophes ne sont plus des fatalités mais des menaces à la sécurité de la population, auxquelles il a été répondu d'abord sur le plan national, puis sur un plan international. Le développement de la coopération internationale pour faire face à ces menaces a donné naissance, au sein du système international, à des sous-systèmes*

régionaux ou sous-systèmes fonctionnels ou partiels. On parlera alors de système de sécurité sanitaire internationale et de système de protection civile internationale. Avec les grandes épidémies et les catastrophes, un dénominateur commun est progressivement apparu : l'impact des considérations environnementales. Selon l'OMS, "Les facteurs de risque environnementaux, comme la pollution de l'air, de l'eau et du sol, l'exposition aux produits chimiques, les changements climatiques et les rayonnements ultraviolets, contribuent à plus d'une centaine de maladies et de traumatismes". Les atteintes à l'environnement contribuent ainsi à la détérioration de la situation sanitaire internationale et aggravent les catastrophes naturelles. Les victimes, qui ne sont plus seulement touchées par les conflits armés mais par une détérioration sans précédent de leurs conditions de vie (pouvant aller jusqu'à la disparition des conditions même de l'existence de la vie) sont alors de plus en plus nombreuses et ne pensent trouver leur salut que dans le déplacement. Les mouvements de population, quelle que soit leur motivation, sont ainsi appelés à devenir, pour les années à venir, le problème majeur posé à la sécurité internationale.

II. Epidémies, pandémies, risques sanitaires et sécurité sanitaire internationales

Repères

(2) Une épidémie désigne une maladie infectieuse qui frappe simultanément et au même endroit un grand nombre de personnes. Elle peut se transformer en pandémie si elle se diffuse très largement et prend une dimension internationale. Aujourd'hui, aux pandémies anciennes qui n'ont pas totalement disparu, comme le paludisme, s'ajoute un risque de pandémie du aux nouvelles conditions de vie des populations et à l'accroissement considérable de leur mobilité. La prévention de la diffusion des épidémies à l'échelle mondiale et la gestion du risque de pandémies sont devenus des enjeux majeurs. Elles restent néanmoins tributaires de l'état des relations internationales et du jeu de leurs acteurs. Face aux exigences de santé publique s'est construit progressivement un système destiné à assurer la sécurité sanitaire internationale.

II.1. Situation sanitaire internationale

Repères

(3) La sécurité sanitaire internationale a pour objectif de traiter les crises sanitaires, mais surtout, d'améliorer le niveau de santé de la population dans le monde. Pour cela, elle intervient contre les épidémies (développement et propagation rapide d'une maladie contagieuse) et contre les pandémies (épidémie qui atteint une propagation mondiale) mais également contre les risques sanitaires (probabilité que des effets sur la santé surviennent à la suite d'une exposition de l'homme à une contamination). Ces objectifs ne peuvent être atteints que par l'amélioration des systèmes de santé nationaux pour parvenir à la santé pour tous, la possession du meilleur état de santé qu'il est possible d'atteindre, ce qui constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain. La situation sanitaire internationale se révèle comme toujours contrastée mais, même si les années 2016 et 2017 ont pu paraître difficiles de ce point de vue, on notera que, plus que jamais, les exigences en matière de santé sont inscrites dans leur contexte international. Les liens entre atteinte à l'environnement, et santé publique ont été ainsi particulièrement mis en évidence, ce qui a permis certaines avancées notables et des victoires significatives au moins sur le plan juridique.

Actualité

(4) 2016-2017, des « années mouvementées »

Les années 2016/2017¹ ont été, selon l’OMS, des « années mouvementées » dans le domaine de la santé du fait, d’une part, des incertitudes politiques et de la persistance de multiples conflits armés touchant les civils comme les personnels de santé, d’autre part, du développement des facteurs de risques environnementaux qui contribuent à plus d’une centaine de maladies. De manière générale, selon les rapports de l’Assemblée de 2016 et 2017, la hausse de l’espérance de vie se poursuit de manière significative, notamment en Afrique (depuis 2000 progression de 9,4 points pour atteindre 60 ans) grâce aux progrès en matière de survie de l’enfant, de lutte contre le paludisme et d’extension de l’accès aux médicaments antirétroviraux pour le traitement du VIH. Des maladies sont en voie de disparition : la Région des Amériques a été déclarée exempte de rougeole, l’Europe exempte de paludisme et la Région de l’Asie du Sud-Est a vaincu le tétanos maternel et néonatal et, par ailleurs, la carte des maladies infectieuses s’est rétrécie. Toutefois, dans le même temps, des disparités considérables subsistent du fait de l’absence de couverture sanitaire universelle notamment en Afrique et en Méditerranée orientale, pour des raisons le plus souvent économiques. De plus, certaines statistiques en rapport avec les cibles liées à la santé de l’Objectif de Développement Durable (ODD) sont particulièrement significatives et toujours alarmantes : 5,9 millions d’enfants meurent avant leur cinquième anniversaire; il y a 2 millions de nouvelles infections par le VIH, 9,6 millions de nouveaux cas de tuberculose et 214 millions de cas de paludisme; plus de 10 millions de personnes meurent avant l’âge de 70 ans à cause de maladies cardiovasculaires ou du cancer; 4,3 millions de personnes meurent à cause de la pollution de l’air due aux combustibles utilisés pour la cuisine 1,8 milliard de personnes boivent de l’eau contaminée 156 millions d’enfants de moins de 5 ans ont un retard de croissance et 42 millions d’enfants de moins de 5 ans sont en surpoids.

En 2018, l’OMS a pu identifier les 10 principales causes de mortalité² dont certaines connaissent des évolutions significatives. Sur les 56,9 millions de décès survenus dans le monde en 2016, plus de la moitié (54%) est due aux cardiopathies et aux accidents vasculaires cérébraux (15,2 million de décès), premières causes de mortalité dans le monde au cours des 15 dernières années. Les maladies pulmonaires ont fait 4,7 millions de morts, le diabète 1,6 million (contre 1 million en 2000). Les décès dus à la démence ont plus que doublé entre 2000 et 2016, ce qui en fait la 5e cause de mortalité dans le monde en 2016 alors qu’ils n’arrivaient qu’en 14e position en 2000. On note par contre un recul de 2,4 à 1 million de cas de la mortalité due aux affections diarrhéiques entre 2000 et 2016 et également un recul de la tuberculose qui demeure néanmoins dans les 10 principales causes avec 1,3 million de morts. Par contre, le VIH/sida ne fait plus partie des principales causes de mortalité, provoquant 1 million de décès en 2016 contre 1,5 million en 2000. Enfin, les accidents de la route ont fait 1,4 million de morts en 2016, de sexe masculin pour environ les trois quarts (74%).

(5) Déclaration de Shanghai sur la promotion de la santé dans le Programme de développement durable à l’horizon 2030, 21 novembre 2016³

La Neuvième Conférence mondiale sur la promotion de la santé organisée conjointement par l’Organisation mondiale de la Santé et la Commission nationale de la santé et de la planification familiale de la République populaire de Chine a été l’occasion, pour les dirigeants des Etats et des institutions des Nations Unies mais aussi les maires des villes et les experts de la santé du monde entier, de prendre des engagements liant santé et développement durable. D’une part, les participants ont affirmé que la santé et le bien-être sont essentiels

¹ <http://www.who.int/features/2017/year-review/fr/#event-bilan-2017-lactualite-de-la-sante-dans-le-monde>;
<http://www.who.int/features/2017/year-review/fr/#event-bilan-2017-lactualite-de-la-sante-dans-le-monde>

² <http://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/the-top-10-causes-of-death>

³ <http://www.who.int/healthpromotion/conferences/9gchp/Shanghai-declaration-final-draft-fr.pdf>

pour parvenir au Développement durable. La santé est en effet « un droit universel, une ressource essentielle pour la vie quotidienne, un objectif social partagé et une priorité politique pour tous les pays ». Les ODD imposent donc à tous les Etats « le devoir d'investir dans la santé, d'instaurer la couverture sanitaire universelle et de réduire les inégalités sanitaires au bénéfice de tous ». D'autre part, la bonne gouvernance est indispensable pour la santé alors que les lacunes de gouvernance pénalisent l'action sanitaire aux niveaux national et mondial. Les gouvernants doivent donc « corriger les politiques économiques qui créent du chômage, des conditions précaires de l'emploi et favorisent des pratiques commerciales et d'investissement qui sont préjudiciables à la santé »: « le profit ne doit pas prévaloir sur la santé des peuples ».

(6) «Compte à rebours santé et changement climatique », Rapport *The Lancet*, octobre 2017⁴

Le rapport « Compte à rebours, santé et changement climatique » paru en octobre 2017 fait suite aux travaux d'une Commission sur le lien santé/changement climatique établie en 2015 par *The Lancet*. (A.Sénéquier, *IRIS*, 2 février 2018). Le rapport analyse les progrès dans le domaine de la santé humaine et du changement climatique, ainsi que leurs implications dans les engagements pris dans le cadre l'Accord de Paris sur le climat. Pour le *Lancet*, le changement climatique, à la fois, met en péril les progrès faits en termes de santé durant les 50 dernières années, mais il peut constituer une opportunité pour travailler de manière globale sur la santé mondiale en intégrant les enjeux climatiques et environnementaux à l'ensemble des problématiques de développement, d'urbanisation, de sécurité alimentaire et de conflits. Le *Lancet Countdown* met ainsi en avant le principe de transversalité qui lie le changement climatique à la santé. Cette transversalité, n'est pas absente de l'action du système des Nations Unies dans le domaine de la santé, même si elle est conduite avec les moyens que les Etats accordent à l'organisation. Ainsi, depuis 2015, l'OMS participe à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatique, avec l'objectif de promouvoir les politiques qui lient climat et santé, en donnant des conseils spécifiques aux pays sur la façon dont ils peuvent s'adapter aux effets des changements climatiques et les atténuer. Par ailleurs, le 10 janvier 2018, l'OMS et « ONU-Environnement » ont signé un partenariat avec pour objectif de réduire les 12,6 millions de décès annuels attribuables à la pollution et d'avoir un impact sur 6 des 17 ODD (objectifs du développement durable), dont l'objectif 3 qui porte sur la santé et le bien-être. La transversalité se retrouve également dans des initiatives qui ont indirectement un impact positif sur la santé, comme le C40, regroupement des grandes métropoles mondiales qui cherchent à diminuer l'émission de carbone dans les zones urbaines. Parmi les enseignements de ce rapport, on notera qu'il y a aujourd'hui plus d'énergie d'origine renouvelable que d'énergie fossile qui a été ajoutée au mix de l'énergie globale. Les investissements en énergie liée au charbon, ont diminué et l'intérêt scientifique du lien changement climatique/santé s'est progressivement imposé. Le rapport rappelle toutefois que la voiture électrique est loin d'être une panacée même s'il s'agit peut-être « d'une transition nécessaire pour finalement arriver à cet idéal urbain où l'on vit à 20 min de son travail, et où l'on pourrait se déplacer à vélo, à pied, et retrouver cette activité physique quotidienne nécessaire à notre santé ».

La composition du groupe de personnalités qui a rédigé le rapport et qui associe des experts, et des universitaires de toutes spécialités et de tous les continents ainsi que des personnalités venant des organisations intergouvernementales laisse espérer une capacité d'influence sur les décideurs même si le rôle de la société civile s'avèrera là encore décisif.

⁴ <http://www.iris-france.org/106989-rapport-lancet-countdown-sur-la-sante-et-le-changement-climatique-quels-enseignements/>

(7) Risques environnementaux et situation sanitaire internationale : la mise en cause de Monsanto ⁵

Les liens entre les risques environnementaux et la détérioration de la santé publique ont été constamment évoqués durant la période considérée. De ce point de vue, l'entreprise états-unienne *Monsanto*, reprise aujourd'hui par l'allemand *Bayer*, a focalisé l'intérêt. Mise en cause sur plan judiciaire pour les conséquences sanitaires de l'utilisation de ses pesticides et notamment de l'herbicide *Round Up*, elle a été également à l'origine de multiples polémiques scientifiques et politiques sur fond de soupçons de conflit d'intérêt.

L'entreprise *Monsanto*, qui avait choisi de ne pas assister au procès, a d'abord été condamnée à la suite d'un « procès citoyen » par le « *Tribunal Monsanto* » et reconnue coupable de violations des droits humains et notamment du droit à la santé. Créé par la société civile, le « *Tribunal Monsanto* » a connu un précédent célèbre avec le « *Tribunal Russell* », (Tribunal international des crimes de guerre et Tribunal Russell-Sartre), tribunal d'opinion créé pour dénoncer la guerre conduite par les Etats-Unis au Viêt Nam. (d'autres « Tribunaux Russell » ont été constitués par la suite, concernant par exemple la situation de la Palestine). Composé de cinq magistrats professionnels (argentin, belge, canadien, mexicain, sénégalais) et présidé par Mme F.Tulkens, ex-juge à la Cour Européenne des Droits de l'Homme, le tribunal a rendu public à La Haye, aux Pays-Bas, le 18 avril 2017, après six mois de travail, un avis « consultatif » qui n'a pas valeur de condamnation et n'est pas « juridiquement contraignant ». L'intérêt de cet avis réside alors dans la condamnation publique et argumentée à laquelle il procède et dans la promotion du concept d'écocide en droit international. Les conclusions du Tribunal sont en effet sans appel pour Monsanto au moins sur les quatre premières questions qui étaient posées. La société se livre à des « pratiques qui ont de graves répercussions sur l'environnement », et affectent les droits des peuples autochtones et des communautés locales. Elle viole également le droit à l'alimentation et le droit à la santé et se livre à une « commercialisation agressive de semences OGM » qui altère ces droits « en forçant des agriculteurs à adopter des modes de culture qui ne respectent pas les pratiques des cultures traditionnelles ». Enfin, elle poursuit des pratiques nuisant à la liberté de la recherche scientifique, ainsi qu'à « la liberté d'expression et au droit à l'accès à l'information ». Par contre, sur la complicité de crimes de guerre, le tribunal n'a pas été « en mesure de formuler une conclusion définitive ». Il « formule l'hypothèse » que Monsanto « a donné les moyens de faire la guerre au Vietnam » en fournissant des produits destructeurs de l'environnement (le produit défoliant : l'agent orange), qu'elle « connaissait l'utilisation qui devait être faite du produit » et « disposait des informations relatives à ses effets préjudiciables sur la santé et l'environnement ». Quant au crime d'écocide, faute d'être prévu par un texte, sa commission ne pouvait être invoquée. Tel n'aurait pas été le cas cependant s'il venait à être inclus dans le statut de Rome de la Cour pénale internationale, « au titre d'une cinquième catégorie de crimes internationaux ». C'est aussi et peut être surtout le but poursuivi par le tribunal que de pousser à la reconnaissance du crime d'écocide, évoqué dès 1972 lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de Stockholm, par le droit pénal international. Si *Monsanto* a estimé ne pas devoir tenir compte des conclusions du Tribunal, réaffirmant son « engagement à trouver des solutions aux enjeux de la faim dans le monde, de la sécurité alimentaire, et au rôle des agriculteurs pour nourrir durablement une population mondiale en constante croissance », cet avis, comme le suggérait l'un des organisateurs du Tribunal, « doit inciter les victimes à utiliser les points juridiques pour poursuivre *Monsanto* devant les tribunaux nationaux. ». C'est sur ce terrain que l'entreprise a subi une seconde défaite, sans doute plus lourde de conséquences, puisque résultant d'une procédure judiciaire intentée aux

⁵ <https://fr.wikipedia.org/wiki/Monsanto>; https://www.lexpress.fr/actualite/societe/justice/proces-du-glyphosate-monsanto-reconnu-coupable_2030396.html

Etats-Unis. Le 10 août 2018, un tribunal de San Francisco a en effet condamné *Monsanto* à 250 millions de dollars de dommages punitifs, et 39,2 millions de dollars d'intérêts compensatoires, pour ne pas avoir informé D.Johnson, jardinier, atteint d'un cancer, de la dangerosité de son herbicide *Roundup*. D.Johnson avait utilisé la version professionnelle plus puissante du *Round Up, Ranger Pro*, dans le cadre de son travail entre 2012 et 2014. Le tribunal a retenu que Monsanto avait agi avec "malveillance" en cachant sciemment la dangerosité du produit, et que le *RangerPro*, avait "considérablement" contribué à la maladie de D.Johnson. L'entreprise a immédiatement fait appel du jugement, réaffirmant que le glyphosate, principe actif du *Roundup*, ne cause pas le cancer et n'était pas responsable de la maladie du plaignant, en se fondant pour cela sur « 800 (!) études scientifiques et les conclusions de l'Agence Américaine de la Protection de l'Environnement (EPA), des instituts nationaux pour la santé et des autres autorités de régulation à travers le monde qui soutiennent que le glyphosate ne cause pas de cancer. Cette affaire a eu une double conséquence. D'une part, elle va sans doute encourager les personnes qui ont engagé des actions en justice ou ont l'intention de le faire à poursuivre leur combat. D'autre part, elle a eu naturellement des incidences sur le plan politique, en posant la question de l'éventuelle interdiction du glyphosate, déclenchant de ce fait une bataille d'experts. Selon un rapport du Centre international de recherche sur le cancer (CIRC), dépendant de l'OMS, publié en mars 2015, le glyphosate était classé comme une substance "probablement" cancérigène. Cet avis a été contredit par une nouvelle étude conduite par le *Joint Meeting on Pesticides Residues* (JMPR), comité commun à l'OMS et à la FAO, affirmant le 16 juin 2016 qu'"il est improbable que le glyphosate pose un risque cancérigène pour les humains, du fait de l'exposition par le régime alimentaire." L'étude va dans le sens du rapport de l'Autorité européenne de sécurité des aliments qui avait conclu à l'absence de danger pour l'homme. La confusion résultant de ces avis, que les comités d'experts ont tenté de dépasser en affirmant que « les objets des études sont différents mais complémentaires », a déclenché la colère des ONG qui y ont vu la manifestation des conflits d'intérêts entre la présidence et la vice-présidence du JMPR et une organisation de lobbying scientifique financée par des producteurs de glyphosate, dont *Monsanto*. L'affaire Johnson a eu aussi pour effet de relancer le débat politique sur le glyphosate, après que les Etats membres de l'Union européenne aient approuvé, le 27 novembre 2017, à la majorité qualifiée, l'autorisation de l'herbicide pour cinq ans. Dès le 18 janvier 2018, le Parlement européen, face aux expertises scientifiques divergentes et aux informations résultant des « *Monsanto Papers* » (Des milliers de documents internes de l'entreprise, rendus publics par la justice américaine dans le cadre d'une action collective lancée par plusieurs centaines de malades du cancer, dévoilant les stratégies de Monsanto pour faire pression sur le CIRC, peser sur les avis des agences sanitaires et défendre à tout prix son produit phare. Ils ont aussi montré que les toxicologues de la firme s'inquiètent en privé, de longue date, des risques posés par cette substance, ou encore que des études rédigées par des scientifiques présentés comme indépendants avaient en réalité été co-rédigées par des salariés de la firme) a annoncé la création d'une commission spéciale chargée d'enquêter sur les modalités d'autorisation des pesticides en Europe. Selon les parlementaires à l'initiative de la demande « l'affaire du glyphosate a agi comme un révélateur des défaillances structurelles de la Commission européenne » La commission spéciale devra donc « analyser et évaluer la procédure d'autorisation des pesticides dans l'Union européenne, y compris la méthodologie utilisée et sa qualité scientifique, son indépendance par rapport à l'industrie, la transparence du processus décisionnel et ses résultats ». En particulier, les enquêteurs devront contrôler les « conflits d'intérêts éventuels », y compris au niveau « des organismes nationaux de l'Etat membre rapporteur ». (l'Allemagne en l'occurrence). Enfin, la possibilité d'un recours en annulation devant la Cour européenne de Justice contre la ré-autorisation du glyphosate pour violation du droit de l'Union a été

envisagée. Un débat du même type s'est déroulé en septembre 2018 en France, à l'occasion du vote de la loi « Agriculture et alimentation ». La majorité des députés a refusé d'inscrire dans la loi l'engagement du président de la République d'interdire le glyphosate au plus tard dans les trois ans, suivant ainsi le ministre de l'agriculture mettant en avant la « méthode du gouvernement » pour parvenir à ce résultat. L'opposition a eu beau jeu de répondre que la confiance dans la méthode aurait du, au contraire, conduire à l'inscription de l'engagement dans la loi.

(8) Entrée en vigueur le 16 août 2017 de la Convention sur le mercure ou Convention Minamata

En 1950, dans la baie de Minamata au Japon s'était déclenchée une épidémie qui allait révéler un problème majeur de santé publique. L'apparition de malformations congénitales et de maladies neuro-développementales souvent fatales a pu être imputée à la très grande toxicité du mercure, déversé dans la baie par la vidange d'une usine et ingéré par les poissons consommés par la population. Le mercure, ne se dégradant pas, s'accumule dans la chaîne alimentaire et cause ainsi la mort d'un grand nombre de personnes à travers le monde. La Convention de Minamata signée le 10 octobre 2013 est entrée en vigueur le 16 août 2017 après que le PNUE ait été à l'origine d'une évaluation mondiale sur les effets de la propagation du mercure sur la santé et l'environnement et qu'un partenariat mondial sur le mercure ait été adopté en 2005.

La convention vise à assurer « la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les émissions et les rejets anthropiques de mercure et de ses composés ». Elle prévoit à cette fin, la disparition des mines de mercure dans les quinze ans, la réduction des rejets, le contrôle du commerce et une dépollution des sites contaminés. La surveillance du respect des obligations incombe, sous la supervision de la Conférence des Parties, à un Comité, organe subsidiaire, auquel les Etats doivent faire rapport des mesures nationales de mise en œuvre adoptées mais également des difficultés rencontrées. Un processus d'évaluation périodique sera mis en place à partir de 2023.

Ce texte ambitieux pêche toutefois par le fait que les mesures qu'il impose ne le sont que « dans la mesure du possible », ce qui est sans doute au-delà des capacités de nombreux Etats.

II.2. Le Système de sécurité sanitaire internationale

Repères

La sécurité sanitaire internationale est l'ensemble des activités tant préventives que correctives, mises en œuvre pour réduire au minimum la vulnérabilité à des événements sanitaires graves menaçant l'état de santé collectif des populations, quelles que soient les régions géographiques ou les frontières qui les séparent. Si l'Organisation Mondiale de la Santé en est le responsable principal, L'Organisation des Nations Unies joue également un rôle important dans le système de sécurité sanitaire internationale.

II.2.1. L'Organisation Mondiale de la Santé

Repères

Organisation internationale créée en 1948, l'OMS compte 194 Etats membres et présente les caractéristiques institutionnelles classiques des organisations de coopération : un organe plénier, l'Assemblée mondiale de la santé, organe décisionnel suprême qui arrête la politique de l'organisation ; un organe restreint, le Conseil exécutif composé de 34 membres qualifiés pour leur compétence dans le domaine de la santé, élus pour trois ans et un Directeur général élu par l'Assemblée de la santé sur proposition du Conseil exécutif. Elle présente cependant une triple originalité : l'attribution du statut de membres associés aux territoires n'ayant pas la responsabilité de la conduite de leurs relations internationales afin

d'assurer une couverture universelle ; une déconcentration reposant sur six bureaux régionaux ; des relations étroites avec la société civile.

II.2.1.1. Aspects organiques

Actualité

(9) Sur le plan organique, l'OMS a connu un changement important avec l'élection d'un nouveau Directeur général en mai 2017, en remplacement du Docteur Margaret Chan à l'action très contestée. Il est vrai que le poste est particulièrement sensible du fait des connivences réelles ou supposées que son titulaire peut entretenir avec le secteur privé médical. C'est le Dr Tedros Adhanom Ghebreyesus de nationalité éthiopienne (Ministre de la santé de 2005 à 2012, Président du Conseil du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme en 2009 ; ministre des Affaires étrangères de 2012 à 2016) qui a été élu pour un mandat de 5 ans, par les États Membres de l'Organisation, lors de la Soixante-Dixième Assemblée mondiale de la Santé. Deux particularités sont à signaler : il s'agit du premier Directeur général africain, et l'élection s'est opérée pour la première fois entre plusieurs candidats : le Dr. Tedros l'a emporté sur un candidat britannique et une candidate pakistanaise. Après sa prise de fonction, le Dr Tedros a présenté 5 principales priorités de l'Organisation: la couverture sanitaire universelle; les situations d'urgence; la santé de la femme, de l'enfant et de l'adolescent; les conséquences du changement climatique et environnemental sur la santé; et la réforme de l'OMS.

II.1.2.2. Les activités de l'OMS

Repères

L'action conduite par l'OMS doit permettre d'atteindre l'objectif de santé pour tous en contribuant à construire des systèmes de santé performants tout en luttant contre les maladies. A cette fin, d'une part, elle produit des rapports et des statistiques et émet des recommandations sans portée juridique obligatoire destinées à orienter l'action des Etats, d'autre part, elle intervient pour faire face aux urgences sanitaires.

Actualités

(10) Activités de l'Assemblée mondiale de la santé

Les soixante-neuvième (2016), soixante-dixième (2017) et soixante et onzième (2018) Assemblée mondiale de la Santé, ont été, comme à l'ordinaire, l'occasion d'adopter un grand nombre de textes d'orientation (stratégies ou déclarations) et de résolutions n'ayant pas de portée obligatoire. En 2016, les préoccupations de l'Assemblée générale se sont portées sur les décès et traumatismes dus aux accidents de la route, la nutrition et aussi sur le VIH, l'hépatite et les infections sexuellement transmissibles pour lesquelles elle a adopté trois stratégies pour la période 2016-2021. Ces stratégies soulignent le rôle essentiel de la couverture sanitaire universelle et énoncent les mesures qui doivent être prises par les Etats et le Secrétariat de l'OMS. Les délégués ont aussi présenté un ensemble de mesures destinées à remédier à la pénurie mondiale de médicaments et de vaccins, en particulier pour les enfants et convenu d'accélérer la mise au point de l'Observatoire mondial OMS de la recherche-développement en santé, dont le but est de favoriser l'élaboration et la mise à disposition de produits de santé pour lesquels les mécanismes du marché n'offrent pas d'incitations. Enfin, l'Assemblée de la Santé a adopté le cadre de l'OMS pour des services de santé intégrés centrés sur la personne qui préconise des modifications radicales du financement, de la gestion et de l'assurance des services de santé pour faire face à la charge accrue due à l'allongement de l'espérance de vie et aux traitements médicaux longs et complexes qui en résultent.

Le fonctionnement du Règlement sanitaire international (2005) dans la riposte à l'épidémie de maladie à virus Ebola en 2014 avait été mis en cause. La Soixante-Neuvième

Assemblée mondiale de la Santé a donc étudié le rapport du Comité d'examen créé à cet effet. Elle a conclu que la propagation de l'épidémie de virus Ebola n'était pas imputable au RSI, mais tenait plutôt, entre autres facteurs, à son application insuffisante. Il a également estimé que le RSI était un instrument juridique international précieux sur lequel pourra s'appuyer toute riposte future à une menace pour la santé publique. Parmi les approches proposées dans le rapport du Comité d'examen afin de renforcer la mise en œuvre du Règlement figurent notamment l'introduction d'un niveau intermédiaire d'alerte de santé publique et la reconnaissance en tant que meilleure pratique de l'évaluation externe des principales capacités des pays.

Lors de sa 70ème session, l'Assemblée générale a approuvé des plans d'action contre les maladies à transmission vectorielles qui entraînent des incapacités, des déformations et plus de 700 000 décès par an, contre les maladies non transmissibles en prévoyant notamment des mesures destinées à réduire l'exposition de la population aux facteurs de risque (par exemple le tabac) contre le développement de l'obésité de l'enfant en luttant contre l'accès à des aliments nocifs pour la santé. Les délégués ont également approuvé une série de mesures pour améliorer et élargir l'accès à la prévention, au diagnostic précoce et au traitement du cancer ainsi qu'aux soins palliatifs et convenu de prendre des mesures plus énergiques pour prévenir la surdité et la déficience auditive. Ces actions s'inscrivent comme en 2016 dans le cadre fixé en vue de réaliser les ODD.

A l'occasion de la 71ème Assemblée générale enfin, les délégués ont approuvé le cadre du nouveau plan stratégique quinquennal de l'organisation. Selon son Directeur général, tout ce que fera désormais l'OMS sera évalué par rapport aux cibles du «triple milliard» qui ont été approuvées dans le cadre de ce plan : 1 milliard de personnes supplémentaires bénéficiant de la couverture sanitaire universelle; 1 milliard de personnes supplémentaires mieux protégées face aux situations d'urgence sanitaire; 1 milliard de personnes supplémentaires bénéficiant d'un meilleur état de santé et de plus de bien-être.

(11) Mise à jour de la Liste des médicaments essentiels avec de nouvelles recommandations sur l'utilisation des antibiotiques⁶

La Liste modèle OMS des médicaments essentiels, créée en 1977 et dont le concept a été adopté par de nombreux pays créant leur propre liste, a été révisée par le Comité d'experts sur la sélection et l'utilisation des médicaments essentiels lors de sa 21e réunion du 27 au 31 mars 2017. Le Comité a examiné 92 demandes pour environ 100 médicaments et en a ajouté 55 à la liste modèle (30 dont 11 antibiotiques à la liste générale des médicaments essentiels et 25 dont 12 antibiotiques à la liste pour les enfants) ce qui donne un total de 433 médicaments jugés essentiels pour répondre aux besoins de santé publique les plus importants. Pour l'OMS, la disposition de ces médicaments est essentielle pour parvenir à la couverture sanitaire universelle. Une révision importante de la Liste concernant les antibiotiques a été également ajoutée, les regroupant en trois catégories : les antibiotiques auxquels l'accès est indispensable, ceux à utiliser avec précaution et ceux à n'utiliser qu'en dernier recours avec des recommandations sur le moment opportun d'utilisation de chaque catégorie. Ces changements visent à garantir la disponibilité des antibiotiques au moment voulu et à faire en sorte que les antibiotiques adaptés soient prescrits pour traiter les infections appropriées.

L'OMS a également décidé de prendre position sur l'impact des conflits armés sur la santé publique en référence aussi bien à la Syrie qu'au Yémen

(12) Nouvelle Classification Internationale des Maladies (CIM-11)⁷

⁶ <http://www.who.int/fr/news-room/detail/06-06-2017>

⁷ [http://www.who.int/fr/news-room/detail/18-06-2018-who-releases-new-international-classification-of-diseases-\(icd-11\)](http://www.who.int/fr/news-room/detail/18-06-2018-who-releases-new-international-classification-of-diseases-(icd-11))

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a annoncé le 18 juin 2018 la sortie de la Classification Internationale des Maladies (CIM)-11.⁸ La CIM, norme internationale permettant de rendre compte des données de mortalité et de morbidité, est une classification médicale codifiée classifiant les maladies et une très vaste variété de signes, symptômes, lésions traumatiques, empoisonnements, circonstances sociales et causes externes de blessures ou de maladies.

La CIM appartient aux familles des classifications internationales (FIC) notamment avec la CIF (Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé) et l'ICHI (la classification des interventions en santé). La CIM offre un cadre permettant de coder un grand nombre d'informations relatives à la santé (diagnostic, fonctionnement et handicap, raisons de contact avec les services de santé). Elle utilise un langage commun normalisé en lettres et en chiffres permettant aux représentants de diverses disciplines et spécialités scientifiques de communiquer sur la santé et les soins de santé dans le monde entier. Ses utilisateurs sont les médecins, les infirmières, les chercheurs, les gestionnaires du domaine sanitaire, les responsables politiques, les assureurs et les associations de patients.

La CIM-10 datait déjà de plus de 20 ans. Sa révision a fait l'objet d'un processus participatif associant de nombreux experts et praticiens via une plate-forme web ayant réuni plus de 10000 propositions de révision à évaluer. La CIM-11 qui a demandé plus de 10 ans de préparation comporte ainsi des améliorations importantes, par exemple l'ajout de codes relatifs à la sécurité des soins pour identifier des événements inutiles potentiellement préjudiciables à la santé, l'insertion d'un chapitre sur la médecine traditionnelle et l'ajout dans le chapitre sur les addictions des troubles liés aux jeux vidéo. Ce dernier ajout est d'importance, car il permet de sortir l'incongruence de genre de la catégorie des troubles mentaux. Enfin, le chapitre relatif aux addictions s'enrichit d'un trouble lié aux jeux vidéo.

La CIM-11 sera présentée à l'Assemblée mondiale de la Santé, en mai 2019, pour adoption par les États membres, et entrera en vigueur le 1er janvier 2022. Il appartiendra alors aux États membres de mettre en œuvre la nouvelle version, c'est-à-dire de former les professionnels de la santé, d'adapter les outils de codage etc... Cette charge de travail, notamment pour les professionnels de la santé de terrain est loin d'être négligeable.

(13) L'OMS et les conflits armés

La santé est un phénomène aussi bien individuel que collectif supposant de prendre en considération le contexte dans lequel les problèmes de santé se manifestent. Il était donc naturel que l'OMS, avec les instruments que son acte constitutif lui confère, prenne position sur ce contexte, qu'il s'agisse des questions environnementales et plus particulièrement du réchauffement climatique mais surtout des conflits armés.

L'OMS a ainsi été amenée à prendre position dans le conflit syrien en appelant à de multiples reprises à la protection des agents de santé et à un accès immédiat aux populations assiégées. Dans une déclaration du 14 mars 2018, elle notait ainsi que les 67 attaques confirmées contre des établissements, des agents et des infrastructures de santé enregistrées au cours des deux premiers mois de 2018 représentent plus de 50% du nombre d'attaques confirmées pour toute l'année 2017. Alors que le système de santé syrien a été dévasté par sept ans de conflit et que la moitié des hôpitaux publics et des centres de santé du pays sont fermés ou partiellement opérationnels, plus de 11,3 millions de personnes ont besoin d'une assistance sanitaire, dont 3 millions ayant des blessures et des incapacités sérieuses. Par ailleurs, les fournitures médicales essentielles, destinées aux sites assiégés difficiles d'accès, sont aussi saisies dans les convois des organisations. Aussi, l'OMS rappelle-t-elle aux belligérants leur obligation de ne pas s'attaquer aux établissements et au personnel de santé comme le demande la Résolution 2286 (2016) du Conseil de Sécurité.

⁸ A.Fouchard, CIM-11 Nouvelle classification internationale des maladies, entre progrès et interrogations, IRIS, juin 2018

L'OMS qui n'a pas de rôle officiel dans les enquêtes médico-légales sur l'utilisation des armes chimiques, s'est aussi déclarée à plusieurs reprises, « alarmée », « profondément alarmée » ou « inquiète » de la suspicion d'utilisation de produits chimiques hautement toxiques comme armes de guerre en Syrie et rappelle que l'usage d'armes chimiques constitue un crime de guerre⁹. Lorsqu'un tel événement est signalé, son rôle consiste à mener les enquêtes épidémiologiques et à mettre en œuvre les mesures d'urgence nécessaires pour la santé publique. Avant ce type d'événement, elle aide à mettre en place les mesures de préparation pour veiller à ce que les fournitures médicales nécessaires soient en place, à ce que les agents de santé soient préparés, protégés, formés et équipés pour intervenir. Elle s'appuie en particulier sur les rapports émanant du Groupe sectoriel Santé traitant les patients sur le terrain et rappelle que si son statut ne lui permet pas de dénoncer les faits et leurs auteurs, ses constatations contribuent à l'établissement des faits. Depuis 2012, et les premiers rapports sur l'usage d'armes chimiques en Syrie, l'OMS s'est engagée dans la préparation de la prise en charge des patients exposés à des produits chimiques ou à des gaz toxiques : publication de nouveaux protocoles de prise en charge clinique, préparation des hôpitaux à recevoir et à traiter les patients, distribution d'équipement de protection aux hôpitaux et informations des Syriens pour qu'ils sachent comment se protéger des expositions et quand aller se faire soigner. L'Organisation a également formé plusie¹¹ avril 2018, rs centaines de médecins à la prise en charge initiale des victimes d'armes chimiques et fournit régulièrement des médicaments à partir de la Turquie.

Le conflit au Yémen, où le 27 décembre 2017, on avait passé les 1000 jours de guerre, a également été à l'origine d'une déclaration conjointe du Directeur général de l'OMS, du Directeur général de l'UNICEF et du Directeur général du PAM par laquelle ils dénoncent des faits constitutifs de violations graves du droit international humanitaire, notamment des attaques et bombardements tuant des civils, en particulier des enfants, des bombardements d'hôpitaux et l'enrôlement d'enfants. « Le conflit au Yémen a donné lieu à la pire crise humanitaire au monde, une crise qui a englouti le pays tout entier » : soixante-quinze pour cent de la population yéménite a besoin d'aide humanitaire, dont 11,3 millions d'enfants qui ne peuvent survivre sans elle, chiffres sans doute en dessous de la réalité car les agences des Nations Unies n'ont pas pleinement accès aux communautés les plus durement touchées. « La situation sanitaire désastreuse menace de saper les efforts déployés pour juguler les flambées épidémiques mortelles de diphtérie, de choléra et de diarrhée liquide aiguë qui sévissent actuellement ».

Dans la fonction de traitement de l'urgence de l'OMS, on notera particulièrement, outre la création d'un nouveau Programme de gestion des situations d'urgence sanitaire, l'action conduite contre une nouvelle épidémie de virus Ebola en République Démocratique du Congo et la poursuite de la lutte contre le virus Zika.

(14) Création d'un nouveau Programme de gestion des situations d'urgence sanitaire¹⁰

Les États Membres de l'OMS ont complété le rôle technique et normatif traditionnel de l'OMS en créant le 25 mai 2016 un nouveau Programme de gestion des situations d'urgence sanitaire qui ajoute des capacités opérationnelles supplémentaires en cas de flambées et de situations d'urgence humanitaire. Le nouveau Programme est destiné à apporter un appui rapide, prévisible et complet aux pays et aux communautés qui font face à une situation d'urgence résultant d'un risque pour la santé humaine, qu'il s'agisse d'une flambée épidémique, d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine ou d'un conflit, à ceux qui sont confrontés à une telle situation ou à ceux qui s'en relèvent. Cette action, s'inscrivant dans le cadre du système humanitaire et de gestion des catastrophes, sera pilotée par l'OMS

⁹ Voir Par exemple la déclaration du 11 avril 2018, <http://www.who.int/fr/news-room/detail/11-04-2018->

¹⁰ <http://www.who.int/features/qa/health-emergencies-programme/fr/>

au titre du Règlement sanitaire International et dotée pour la première année d'un budget de 494 millions de dollars US. Elle sera contrôlée par un Comité consultatif de surveillance indépendant.

(15) Épidémie d'Ebola en République Démocratique du Congo (RDC)

Ebola n'a pas quitté l'Afrique. Si l'épidémie la plus violente a frappé l'Afrique de l'Ouest (Guinée, Liberia, Sierra Leone) entre fin 2013 et 2016, causant plus de 11.300 morts sur quelque 29.000 cas recensés, elle demeure présente en Afrique à l'état endémique. C'est désormais la RDC qui est touchée, l'alerte ayant été donnée après l'analyse de cinq échantillons prélevés sur des cas suspects par l'Institut national de recherches biologiques (INRB) de Kinshasa le 6 mai 2018. La dernière épidémie dans ce pays remonte à 2017 et elle avait été rapidement circonscrite, l'OMS ayant entendu les critiques sur la lenteur de sa réaction lors de la crise précédente. Face à la situation apparue au printemps 2018, l'OMS a tenu dans un premier temps un discours alarmiste, se préparant « au pire des scénarios » concernant la propagation de l'épidémie. Selon le directeur du Programme de gestion des situations d'urgence de l'OMS, trente-deux cas dont dix-huit décès ont été comptabilisés entre le 4 avril et le 9 mai dans la région de Bikoro (nord-est de Kinshasa). L'OMS a réagi d'autant plus rapidement qu'elle dispose de personnels sur place, des ONG telles Médecins sans frontières étant également présentes. Le risque de propagation est en effet réel du fait de la proximité d'une ville de plus d'un million d'habitants et la situation désastreuse des infrastructures rend les secours particulièrement difficiles. L'ONU a ainsi mis en place un pont aérien disposant d'hélicoptères pour acheminer du matériel mais sans qu'il existe de piste d'atterrissage. Par ailleurs, dans la zone, il y a très peu d'infrastructures électriques, d'eau et d'infrastructures sanitaires.

Dès 2017, le professeur Buisson s'était interrogé pour savoir « si l'on en faisait assez » contre ce virus¹¹ et il soulignait que c'est face au virus Ebola que le manque de vaccin s'est révélé le plus tragique. A la suite des événements de 2014, des équipes de recherche se sont néanmoins mobilisées pour accélérer la mise au point d'un vaccin qui a pu être évalué en Guinée dès avril 2015 sur la base du principe de la vaccination en anneaux (vaccination des personnes qui ont été en contact avec le malade et de celles qui ont été en contact avec elles) Devant les résultats probants de ce vaccin fabriqué par le laboratoire américain Merck, qui n'a pas encore reçu d'autorisation de mise sur le marché, mais dont l'efficacité a été démontrée (Selon les résultats publiés en 2017 dans *The Lancet*, il confère une immunité complète dix jours après l'injection), la campagne de vaccination « en anneau » contre Ebola en RDC a été lancée le 21 mai, les agents de santé, les techniciens de laboratoire et les personnes chargées d'organiser les inhumations étant immunisés en priorité. Selon un protocole défini par le gouvernement de la RDC, l'OMS et Médecins sans Frontières, les patients devront signer un « consentement éclairé » après avoir été informés de l'objet de la vaccination. Les premières personnes guéries ont été autorisées à retourner dans leurs familles afin de montrer à la population que l'épidémie n'a rien à voir avec la sorcellerie et que l'on peut y remédier. Réuni le 17 octobre par le Directeur général de l'OMS au titre du Règlement sanitaire International de 2005, le Comité d'urgence sur l'épidémie d'Ebola en RDC a été d'avis de ne pas déclarer pour l'instant une urgence de santé publique de portée internationale (USPPI). Il a relevé que la situation était très complexe et qu'il était indispensable de maintenir la vigilance et d'intensifier la riposte. A moyen terme, l'endigement d'épidémies comme celle d'Ebola ne sera possible que par une véritable politique de promotion de la

¹¹ Le professeur Yves Buisson tire les leçons de l'épidémie Face au dévastateur virus Ebola, en fait-on assez ? Le Figaro Santé, 30/01/2017)

santé¹² Cela permettrait d'éviter une gestion dans l'urgence afin d'améliorer les procédures de prises en charge des patients, et ainsi d'éviter la déshumanisation du traitement de la crise.

(16) Riposte mondiale à la flambée de virus Zika

Le virus Zika avait fait l'objet, le 1^{er} février 2016, de la part de l'OMS, d'une déclaration d'urgence de santé publique de portée internationale. Si ce virus n'avait pas, comme le virus Ebola, été qualifié de menace à la paix et à la sécurité internationale par le Conseil de sécurité des Nations Unies, un certain nombre d'observateurs le considéraient comme nettement plus dangereux. L'OMS et ses partenaires ont donc lancé une riposte stratégique qui met l'accent sur la prévention et la prise en charge des complications médicales résultant de l'infection par ce virus. Plusieurs caractéristiques de la flambée nécessitent une riposte et une coopération à l'échelle mondiale : le risque de poursuite de la propagation internationale du virus du fait de la répartition des moustiques capables de transmettre le virus; l'absence d'immunité dans la population des zones où le virus est en circulation pour la première fois ; l'absence de vaccin, de traitement spécifique et de tests diagnostiques rapides; et les inégalités au niveau de l'accès aux installations d'assainissement, à l'information et aux services de santé dans les zones affectées.

Comme face aux autres épidémies, le développement des capacités des systèmes de santé dans les pays affectés et leur aptitude à s'inscrire dans le long terme alors qu'ils seront sollicités pendant des années, est le principal pilier de la riposte stratégique.

II.1.2.3. Les partenariats de l'OMS

L'action propre de l'OMS se double du développement de partenariats multiples avec les Etats les organisations internationales et la société civile, qu'elle s'efforce de coordonner et d'orienter. Le réseau mondial d'alerte et d'action en cas d'épidémie en est la manifestation multilatérale la plus significative et constitue un instrument essentiel de la sécurité sanitaire internationale.

II.1.2.3.1. Partenariats avec d'autres organisations internationales.

L'OMS met en œuvre des partenariats avec toutes les organisations universelles, notamment les institutions spécialisées des Nations Unies dont les compétences sont de nature à agir sur la sécurité sanitaire. Elle agit également en concert avec les organisations régionales en s'appuyant sur sa propre structure régionalisée, aussi bien pour des actions d'urgences que pour des programmes à plus long terme.

Actualités

(17) L'OMS et le Groupe de la Banque mondiale ont présenté le 24 mai 2018 un nouveau mécanisme visant à renforcer la sécurité sanitaire mondiale avec la création du Conseil mondial de suivi de la préparation. Coprésidé par Mme Brundtland, ancienne Directrice générale de l'OMS et par M. Elhadj As Sy, Secrétaire général de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, il réunira des dirigeants politiques, des chefs d'institutions des Nations Unies et des experts en santé de niveau mondial, siégeant à titre individuel et indépendant. Le Conseil suivra l'état de préparation aux situations d'urgence dans tous les gouvernements nationaux, au sein des institutions des Nations Unies, de la société civile et du secteur privé et fera rapport chaque année sur l'adéquation du financement, les progrès accomplis dans la recherche-développement et l'état de préparation aux crises sanitaires aux niveaux mondial, régional et national. Sur la base de ce rapport, le Conseil veillera à ce que l'ensemble des parties prenantes, à tous les niveaux et

¹² Clelia Gasquet-Blanchard, « Contre le retour d'Ebola, la vaccination ne peut pas tout », Le Monde 23 mai 2018

dans tous les secteurs, maintiennent ces questions parmi les priorités politiques et répondent de l'état de préparation amélioré du monde pour faire face aux situations d'urgence ayant des conséquences sanitaires. Comme le relevait en effet M.J-Y Kim, président du Groupe de la Banque mondiale «Pendant trop longtemps, nous avons permis à un cycle de panique et de négligence concernant les pandémies, de s'installer. En effet, nous redoublons d'efforts en cas de menace sérieuse, puis nous l'oublions rapidement une fois la menace écartée». L'épidémie du virus Ebola sévissant actuellement en République démocratique du Congo, après les progrès accomplis depuis l'épidémie en Afrique de l'ouest de 2014-2015, confirme l'importance de la préparation et de la résilience face aux crises sanitaires.

Le Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et le Directeur général de l'OMS ont signé, le 10 janvier 2018, un accord destiné à développer leur coopération dans la lutte contre la pollution atmosphérique, les changements climatiques et la résistance aux agents antimicrobiens, et à renforcer la coordination touchant la gestion des déchets et des produits chimiques, la qualité de l'eau et les problèmes d'alimentation et de nutrition. Les risques sanitaires provenant de l'environnement sont en effet la cause d'environ 12,6 millions de décès par an. La collaboration consistera également à gérer conjointement la campagne de sensibilisation *BreatheLife* dont l'objet est de réduire la pollution de l'air, et d'en tirer de multiples avantages sur les plans du climat, de l'environnement et de la santé. La relation fondamentale entre le climat et la santé a été soulignée par les deux signataires : il s'agit « d'écarter les graves menaces pesant sur la viabilité de l'environnement et sur le climat, qui sont les fondements même de la vie sur notre planète. Le nouvel accord traduit cette dure réalité ». La collaboration entre l'OMS et le PNUE fait d'ailleurs suite à une déclaration ministérielle pour une initiative mondiale sur la santé, l'environnement et les changements climatiques, adoptée à la vingt-deuxième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (COP22) de 2016 et à une réunion, à l'initiative de l'Assemblée générale des Nations Unies, des ministres de l'environnement du monde entier sur le thème «Vers une planète sans pollution».

Le nombre et la qualité des personnels de santé sont décisifs pour assurer la couverture sanitaire universelle. C'est à cette fin que l'Assemblée de la Santé a adopté un plan de collaboration sur cinq ans avec l'Organisation internationale du travail et l'Organisation de coopération et de développement économiques, mais également en concertation avec les gouvernements et les principales parties prenantes, en vue de pallier la pénurie de personnel dans le secteur sanitaire et social mondial et de contribuer aux efforts internationaux pour atteindre les objectifs de développement durable. Les trois organisations internationales s'engagent à mobiliser le soutien politique, à transformer et renforcer la formation et les compétences du personnel du secteur sanitaire et social, et à favoriser des conditions de travail décentes et enfin à exploiter les avantages pouvant résulter de la mobilité internationale des agents de santé. Le plan d'action vient en appui de la Stratégie mondiale de l'OMS sur les ressources humaines pour la santé à l'horizon 2030, alors qu'à cette date la demande mondiale d'agents de santé devrait avoir doublé.

II.1.2.3.2. Partenariats avec des acteurs de la société civile

Repères

L'importance essentielle du partenariat de l'OMS avec la société civile est consacrée dans la Constitution de l'OMS qui, dans son article 71, reconnaît le rôle des « organisations internationales non gouvernementales » et des organisations nationales, gouvernementales ou non pourvu qu'elles obtiennent l'approbation du gouvernement intéressé. Les entreprises privées des secteurs médical et pharmaceutique sont également des partenaires naturels mais

souvent jugés trop influents. Leur collaboration avec l'OMS peut provoquer de multiples conflits d'intérêts.

Actualité

(18) Cadre de collaboration avec les acteurs non étatiques¹³

Après plus de deux ans de négociations intergouvernementales, l'Assemblée mondiale de la Santé a adopté le Cadre de collaboration avec les acteurs non étatiques de l'OMS. L'Organisation possède désormais des procédures complètes organisant sa coopération indispensable avec les organisations non gouvernementales, les entités du secteur privé, les fondations philanthropiques et les établissements universitaires tout en protégeant ses travaux des conflits d'intérêts et de toute influence induite d'acteurs extérieurs. Le Cadre repose sur un processus standardisé de vérification diligente et d'évaluation des risques. Il améliore la transparence et la responsabilisation, les informations sur ces collaborations étant mises en ligne à disposition du public dans le registre OMS des acteurs non étatiques (*cette chronique, PSEI 2016, n°4*)

(19) Manifestations du partenariat entre OMS et société civile

Deux manifestations du partenariat entre OMS et société civile peuvent être signalées pour la période considérée. Dans une déclaration commune du 18 mai 2017, le Conseil indien de la recherche médicale, le Conseil norvégien de la recherche, le Conseil du Royaume-Uni pour la recherche médicale, Médecins sans frontières et Epicentre (sa branche recherche), l'Institut Pasteur, PATH, la CEPI (*Coalition for Epidemic Preparedness Innovations*), la Fondation Bill et Melinda Gates et *Wellcome Trust* ont décidé d'appliquer les normes de l'OMS sur la diffusion des résultats des essais cliniques dans les 12 prochains mois en exigeant que tous les essais qu'ils financent, cofinancent, parrainent ou soutiennent soient inscrits sur un registre public et/ou dans une revue scientifique. En 2015, l'OMS, s'appuyant sur la déclaration de la *World Medical Association* à Helsinki en 2013, avait publié sa position sur la diffusion publique des résultats des essais cliniques, définissant des délais pour la communication des résultats, et demandant que les essais plus anciens qui n'avaient pas été publiés le soient. Actuellement, 50% des essais cliniques ne font pas l'objet de rapports souvent parce que les résultats sont négatifs ce qui donne une image incomplète et potentiellement trompeuse des avantages et des bénéfices des vaccins, des médicaments et des dispositifs médicaux, pouvant conduire à l'utilisation de produits inférieurs, voire nocifs. La plupart des essais et leurs résultats seront accessibles sur le Système d'enregistrement international des essais cliniques, base de données mondiale unique de l'OMS compilant les données des essais cliniques de 17 registres dans le monde, notamment *clinicaltrials.gov* des États-Unis d'Amérique, le Registre des essais cliniques de l'Union européenne, les registres des essais cliniques de Chine et d'Inde. Selon un représentant de MSF, il y a là une évolution particulièrement positive vers plus de transparence et de redevabilité de la recherche clinique.

L'Initiative mondiale pour l'éradication de la poliomyélite (IMEP) aura-t-elle atteint son objectif en 2018 ? En 1988 (il y avait chaque année 350.000 nouveaux cas de polio, touchant 125 pays), la Quarante et Unième Assemblée mondiale de la Santé avait adopté une résolution visant à l'éradication de la poliomyélite dans le monde, entraînant la création de l'Initiative mondiale pour l'éradication de la poliomyélite, sous la direction des gouvernements nationaux, de l'OMS, du Rotary International, des *Centers for Disease Control and Prevention* (CDC) des États-Unis d'Amérique et de l'UNICEF, avec le soutien de partenaires, comme la Fondation Bill & Melinda Gates. En 2018, l'IMEP semble sur le point d'avoir atteint son objectif. Globalement, depuis son lancement, le nombre de cas a baissé de plus de 99%. Ont été successivement certifiées exemptes de poliomyélite les régions OMS des Amériques en 1994, du Pacifique occidental en 2000, d'Europe en 2002 et enfin d'Asie du sud-est en 2014. Les stratégies d'éradication ont réussi lorsqu'elles ont été pleinement

¹³ WHA69.10, 28 mai 2016

appliquées comme en Inde contrairement à l'Afghanistan, au Pakistan et au Nigeria où subsiste une transmission endémique. En 2017 cependant, il n'y a eu que 16 nouveaux cas en Afghanistan et au Pakistan, les trois Etats concernés faisant l'objet d'importantes campagnes de vaccination. Avec l'IMEP, 2,5 milliards d'enfants ont été vaccinés pour un coût de 15 milliards de dollars, ce qui a d'ailleurs suscité des critiques, à la fois quant à l'importance des sommes mobilisées pour une maladie en nette décroissance alors que, chaque année, des millions de personnes meurent du paludisme, du sida ou d'autres épidémies, mais aussi du fait de l'implication d'organismes privés. Toutefois, d'après «Time», si la vaccination antipoliomyélitique était arrêtée, en moins de dix ans il y aurait chaque année 200.000 nouveaux cas. L'OMS envisage désormais les conditions de la réduction des activités mondiales de lutte contre la poliomyélite afin de définir les fonctions essentielles nécessaires pour maintenir durablement le monde exempt de poliomyélite, et les structures mondiales et les financements requis.

II.1.2.3.3. Partenariats avec les Etats

Repères

Pour une organisation de coopération comme l'OMS, les Etats sont des partenaires naturels, indispensables à la réussite de ses actions. Cette exigence se manifeste par l'existence dans chaque Etat d'un point focal national pour le Règlement sanitaire International, chargé de la communication d'urgence en matière sanitaire entre l'OMS et l'Etat. L'OMS développe également des stratégies de coopération avec chacun de ses membres directement tributaires de leur niveau de développement. Elles sont importantes pour les Etats développés qui conduisent parfois simultanément une diplomatie sanitaire. C'est le cas de l'initiative « Diplomatie et santé », créée en 2006 qui regroupe sept Etats (Afrique du sud, Brésil, France, Indonésie, Norvège, Sénégal et Thaïlande) et constitue un cadre de concertation informel pour défendre les enjeux de santé publique internationale, notamment devant l'Assemblée générale des Nations Unies. La coopération de l'OMS est par contre indispensable pour les Etats en développement et elle apparaît dans ce cas, plutôt, comme un mécanisme d'assistance internationale.

Actualités

(20) Mémoire d'accord entre la République populaire de Chine et l'OMS, 21 août 2017

Le cas particulier de la République populaire de Chine est intéressant du fait naturellement de son poids démographique et économique en Asie, mais surtout parce que, dans le domaine de la santé, les réformes mises en œuvre, notamment le fait de donner accès à 95% de sa population à l'assurance-maladie sont un modèle à suivre pour d'autres pays. La visite du Directeur général de l'OMS à Pékin le 21 août 2017 a ainsi débouché sur un mémoire d'accord pour une contribution volontaire supplémentaire de 20 millions de dollars (US \$) en soutien à l'action mondiale de l'Organisation. Les deux parties ont convenu d'engagements renforcés pour améliorer la santé des milliards de personnes vivant dans les 60 pays participant à l'initiative «One Belt, One Road» et pour réduire l'impact des situations d'urgence sanitaire, établir des systèmes de santé plus solides pour assurer la couverture sanitaire universelle, et travailler plus particulièrement sur le bien-être des femmes, des enfants et des adolescents au centre des efforts pour la santé mondiale.

(21) L'Uruguay, l'Union européenne et la lutte anti-tabac

Le cas de l'Uruguay, présidé de 2005 à 2010 puis depuis 2015 par le cancérologue M.Vasquez, offre un bon exemple de l'investissement d'un Etat en matière de santé publique internationale. A l'initiative de l'Uruguay et de l'OMS en effet s'est tenue le 18 octobre 2017

à Montevideo¹⁴ une conférence destinée à prendre des mesures pour atténuer les souffrances et réduire les décès dus à des maladies non transmissibles, en particulier les cardiopathies, les maladies respiratoires, le cancer et le diabète, qui sont les principales causes de décès dans le monde. On dénombre 40 millions de décès annuels causés par ces maladies, soit plus que toute autre cause de décès. Sur ces décès, 15 millions surviennent de façon prématurée chez les personnes âgées de 30 à 70 ans, et 7 millions se produisent dans les pays à revenu faible ou intermédiaire. Les représentants des Etats et des gouvernements ont approuvé à cette occasion la Feuille de route de Montevideo pour 2018-2030 sur les maladies non transmissibles en tant que priorité pour le développement durable, qui fait suite à l'engagement pris par les Etats dans le cadre du Programme de développement durable de l'Organisation des Nations Unies sur la réduction d'un tiers des décès prématurés dus aux maladies non transmissibles d'ici à 2030. Ce rappel aux Etats n'était pas superflu car ceux-ci doivent être pleinement engagés à réduire la charge des maladies non transmissibles, car leurs coûts humains et économiques sont prohibitifs. La Feuille de route met en évidence la nécessité d'une action coordonnée de la part de l'ensemble des acteurs dont certains ne relèvent pas du contrôle des ministères de la santé. La société civile et l'industrie ont ainsi des rôles importants à jouer. Plusieurs intervenants dont le président de l'Uruguay, mettant en cause des logiques purement commerciales, ont souligné l'influence du secteur privé sur les Etats pour accorder la priorité au commerce par rapport aux objectifs de santé publique. Pourtant, la majorité des décès dus aux maladies non transmissibles auraient pu être évités au moyen de mesures de lutte contre le tabac, la pollution de l'air, la mauvaise alimentation, la sédentarité et l'usage nocif de l'alcool et également par une amélioration de la détection et du traitement de ces maladies.

La Feuille de route de Montevideo visait donc notamment les méfaits du tabagisme face auxquels, l'action conjuguée de l'OMS, des Etats mais aussi de la société civile permet à la situation sanitaire internationale de connaître quelques améliorations. Le tabagisme est l'un des facteurs de risque les plus fréquents pour les maladies non transmissibles qui tuent 40 millions de personnes par an, soit 70% du total des décès dans le monde, dont 15 millions de personnes âgées de 30 à 69 ans. On observe plus de 80% de ces décès «prématurés» dans les pays à revenu faible ou intermédiaire. La lutte contre le tabagisme est un élément essentiel du Programme de développement durable à l'horizon 2030 qui comporte des cibles pour renforcer l'application de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac. L'OMS a conclu en juillet 2017 dans un rapport financé par Bloomberg Philanthropies (ONG créée par M. Bloomberg, ancien maire de New York), à une extension spectaculaire en 10 ans des politiques de lutte antitabac : désormais 4,7 milliards de personnes (en 2007, 3,7 milliards), soit 63% de la population mondiale, sont protégées par des mesures adoptées par un nombre toujours plus important d'Etats telles que les mises en garde illustrées, les lieux publics non-fumeur ou les interdictions de publicité. Ces politiques qui ont sauvé des millions de personnes d'une mort prématurée trouvent leur fondement dans les dispositions de la Convention cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac et des stratégies qui la soutiennent. Ainsi, les mesures « MPOWER » mises en place dès 2008 pour faciliter l'action des gouvernements concernant 6 stratégies de lutte conformes à la Convention-cadre: (Monitor) surveiller la consommation de tabac et les politiques de prévention; (Protect) Protéger la population contre la fumée du tabac; (Offer) offrir une aide à ceux qui veulent arrêter le tabac; (Warn) mettre en garde contre les méfaits du tabagisme; (Enforce) faire respecter l'interdiction de la publicité en faveur du tabac, de la promotion et du parrainage; et (Raise) augmenter les taxes sur le tabac¹⁵.

¹⁴ <http://www.euro.who.int/fr/media-centre/events/events/2017/10/who-global-conference-on-noncommunicable-diseases-ncds-enhancing-policy>

Face à l'action contre le tabagisme, l'industrie du tabac ne reste bien sûr pas inactive s'efforçant d'interférer dans les politiques publiques pour entraver les efforts des gouvernements. Il importe donc de contrôler systématiquement ces interférences en mettant en lumière les tactiques de cette industrie, comme le fait d'exagérer son importance économique, de discréditer les faits scientifiques avérés et de recourir aux procédures judiciaires pour intimider les gouvernements. C'est justement sur ce terrain judiciaire que l'industrie du tabac a enregistré deux échecs significatifs. C'est d'abord, la Cour de Justice Européenne qui le 4 mai 2016¹⁶ a validé la politique anti-tabac de l'Union et plus particulièrement la directive tabac d'avril 2014 attaquée par la Pologne pour les cigarettes mentholées et par le cigarettier *Philip Morris* pour le paquet neutre. Concernant le menthol, la Cour souligne que « la réduction de l'attractivité de ces produits peut contribuer à diminuer la prévalence du tabagisme et de la dépendance tant chez les nouveaux consommateurs que chez les consommateurs habituels ». Quant à l'uniformisation des alertes visuelles sur les paquets de cigarettes attaquée par *Philip Morris*, la Cour a jugé que l'harmonisation des avertissements au sein de l'UE était une mesure proportionnée et « de nature à protéger les consommateurs ». Ce succès juridique ne saurait faire oublier le poids du lobby du tabac¹⁷ lequel, par un travail intensif, avait obtenu, devant le Parlement européen, que la directive de 2014 se contente d'une harmonisation des messages d'avertissement, laissant aux États membres le choix d'instaurer le paquet neutre (solution choisie par la France). De son côté, la Commission européenne a ignoré une demande du Médiateur européen, Mme O'Reilly, qui souhaitant plus de transparence dans ses relations avec les géants du tabac, l'appelait à publier en ligne chaque rencontre d'un responsable européen avec des lobbyistes du tabac. Elle a déclaré « regretter profondément » le rejet de la Commission, qui, ignore sciemment les lignes directrices de l'ONU en matière de santé et ferme les yeux sur le lobbying des géants du tabac auprès de diverses directions générales de la Commission. Il est vrai que cette dernière a de lourds antécédents en la matière, avec le *Dalligate*. En octobre 2012, une enquête du bureau anti-fraude révélait qu'en échange de 60 millions d'euros, le commissaire à la santé J. Dalli était prêt à adoucir la directive sur le tabac. Ce dernier avait alors été poussé à la démission par le président de la Commission, J-M. Barroso.

L'autre succès juridique est à mettre à l'actif de l'Uruguay¹⁸, , Etat qui ne semble pourtant pas disposer du pouvoir de négociation de l'Union européenne mais qui, sous la présidence de M. Vasquez, a adopté une législation très restrictive sur le tabac. Voilà pourquoi *Philip Morris* avait attaqué l'Uruguay pour avoir notamment interdit aux cigarettiers de vendre plusieurs déclinaisons d'une même marque et les avoir contraints à augmenter à 80% de la taille du paquet les messages sanitaires liés à la consommation de tabac. Estimant que ces mesures violaient le traité bilatéral d'investissement liant la Suisse (où est basé le groupe) à l'Uruguay, Philip Morris réclamait 25 millions de dollars pour les pertes occasionnées. Si le Centre International de Règlement des Différends relatifs aux Investissements (CIRDI) avait reconnu sa compétence en 2013, il a rejeté les réclamations de Philip Morris sur les fonds. Il est incontestable qu'il y a là « une immense victoire pour (...) le combat pour la santé publique", (P.Reichler, avocat de l'Uruguay) car cette décision montre aux Etats qu'ils peuvent "se mesurer à l'industrie du tabac et gagner ».

¹⁵ Rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme, 19 juillet 2017 publié en marge du Forum politique de haut niveau des Nations Unies pour le développement durable à New York

¹⁶ Cour de justice de l'union européenne C-547/14 - Philip Morris Brands e.a.

¹⁷ <https://blogs.mediapart.fr/christophe-g/blog/050418/quand-le-lobby-du-tabac-fait-sa-loi-bruxelles-l-ue-se-delite>; <https://www.latribune.fr/opinions/tribunes/le-tabac-continue-d-asphyxier-la-machine-europeenne-768694.html>

¹⁸ Le Figaro, 9 juillet 2016

A l'occasion de la Conférence de Montevideo, le Directeur général de l'OMS avait encouragé les Etats « à suivre les précurseurs comme l'Uruguay qui ont ratifié le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac ». Complément logique de la Convention-cadre de l'OMS, le Protocole propose un ensemble d'outils pour lutter contre le commerce illicite du tabac (qui représente dans le monde un marché de 31 milliards de dollars) dont l'instauration d'un système de suivi et de traçabilité, ainsi que des mesures visant à promouvoir la coopération internationale, notamment en matière de sanctions et de détection et de répression. Le texte, « étape essentielle vers un monde sans tabac », adopté en novembre 2012 par 170 pays, a été ratifié par le Royaume Uni le 27 juin 2018. Il entrera donc en vigueur 90 jours après cette 40ème ratification, le 25 septembre 2018. La première session de la Réunion des Parties au protocole, soit 47 Etats et l'Union européenne, s'est tenue du 8 au 12 octobre.

II.2.2. L'ONU composante du système de sécurité sanitaire.

Repères

(21) *Les compétences générales exercées par l'Organisation des Nations Unies lui confèrent un rôle important dans le domaine de la sécurité sanitaire internationale. L'article 55 de la Charte donne en effet mission aux Nations Unies dans le cadre de la coopération économique et sociale internationale, de « favoriser la solution des problèmes internationaux dans le domaine de la santé publique », mission qui incombe plus particulièrement à l'Assemblée générale. Le Conseil de sécurité, responsable principal du maintien de la paix et de la sécurité internationale en vertu de l'article 39 de la Charte, peut discrétionnairement qualifier une situation sanitaire comme constituant une menace à la paix et à la sécurité internationales, ce qu'il a fait en 2014 face à l'épidémie d'Ebola, et mettre en œuvre les moyens dont il dispose dans le cadre de la sécurité collective. Enfin, le Secrétaire général, au titre de l'article 99 de la Charte peut « attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationale » ce qui inclut le domaine de la santé. En sa qualité de chef du secrétariat de l'organisation, il a sous sa responsabilité des offices ou des fonds qui interviennent dans le domaine de la santé, comme l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD) ou ONUSIDA.*

Actualités

(22) Si le Conseil de sécurité n'est pas intervenu dans le domaine de la santé comme il l'avait fait avec la résolution 2177 du 18 septembre 2014, la production de résolutions par l'Assemblée générale dans le domaine de la santé, soit directement soit après passage devant la IIIème Commission (Questions sociales, humanitaires et culturelles) a été considérable durant ses 71ème et 72ème sessions. Les textes ont porté aussi bien sur des problématiques générales de santé publique que sur la lutte contre certaines maladies et l'examen de situations nationales particulières.

- « Suite donnée à la deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement » (A/RES/71/164, 19 décembre 2016 ; A/RES/72/144, 19 décembre 2017),
- « Développement agricole, sécurité alimentaire et nutrition » (A/RES/71/245, 21 décembre 2016 ; A/RES/72/238, 20 décembre 2017)
- « Santé mondiale et politique étrangère : emplois dans le domaine de la santé et croissance économique » (A/RES/71/159, 15 décembre 2016)
- « Santé mondiale et politique étrangère : s'occuper de la santé des plus vulnérables pour une société inclusive » (A/RES/72/139, 12 décembre 2017)

- « Coopération internationale pour aborder et combattre le problème mondial de la drogue » (A/RES/71/211, 19 décembre 2016, A/RES/72/198, 19 décembre 2017),
- « Portée, modalité, forme et organisation de la troisième Réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur la prévention et la maîtrise des maladies non transmissibles » (A/RES/72/274, 12 avril 2018),
- « Le paludisme notamment en Afrique » (A/RES/71/325 11 septembre 2017 ; A/RES/72/309, 10 septembre 2018)
- « La tuberculose », (A/RES/72/268,4 avril 2018)
- « Nouvelle stratégie de l'Organisation des Nations Unies en matière de lutte contre le choléra en Haïti » (A/RES/71/161,16 décembre 2016 ; A/RES/71/161 B, 13 juillet 2017)
- « Coopération et coordination internationales en vue du rétablissement de la santé de la population, de la régénération de l'environnement et du développement économique de la région de Semipalatinsk au Kazakhstan » ((A/RES/72/213, 20 décembre 20

III. Catastrophes

Repères

Avec l'expression de plus en plus forte d'un besoin de sécurité, le phénomène catastrophe prend une importance accrue dans la vie des populations et justifie un effort croissant pour y faire face en mettant en place un système de protection civile internationale, système fonctionnel, moins organisé toutefois que le système de sécurité sanitaire

III.1. Le phénomène catastrophe

Repères

(23) *Une catastrophe est « un évènement soudain et désastreux qui perturbe gravement le fonctionnement d'une communauté ou d'une société et cause des pertes humaines, matérielles, économiques ou environnementales dépassant la capacité de la société ou de la communauté à faire face avec ses propres ressources ». Elle peut être naturelle ou résulter des activités humaines même si les catastrophes sont rarement uniquement naturelles ou technologiques, et se distingue du risque qui renvoie à la probabilité qu'un évènement ait lieu et produise des conséquences négatives. Ses effets peuvent être immédiats ou se manifester à court ou à moyen terme. Enfin, une catastrophe est toujours le résultat d'un phénomène localisé mais elle peut acquérir une dimension régionale ou internationale en fonction de sa nature et des modalités de la réponse qui lui est apportée. L'explosion du réacteur nucléaire de Tchernobyl en 1986 est l'exemple d'une catastrophe industrielle passée successivement du niveau local au niveau régional puis international. Le séisme ayant touché le Népal en 2015 est par contre devenu une catastrophe internationale du fait de la mobilisation internationale qu'il a entraîné.*

Actualités

(24) Les catastrophes dans le monde en 2016-2017¹⁹

Durant les années 2016-2017, les destructions occasionnées par les catastrophes naturelles ont encore augmenté sans que cela ait toujours la même incidence sur le nombre de morts. Si en 2015, les catastrophes naturelles avaient causé environ 168 milliards d'euros de dégâts, niveau jamais atteint depuis 2012, elles ont entraîné, en 2016, la mort de 8700 personnes (contre 25 400 en 2015). Ces chiffres sont le résultat d'environ 750 évènements climatiques ou géologiques extrêmes (contre 590 en moyenne durant les dix dernières

¹⁹ www.munichre.com/en/media-relations/publications/press-releases,

années). On notera notamment un tremblement de terre au Japon de magnitude 7, 5 sur l'échelle de Richter et une vague d'inondations en Chine en juin et juillet. L'Amérique du nord avec notamment le passage de l'ouragan *Matthew* en octobre sur Haïti, les feux de forêt au Canada en mai, et les inondations aux Etats-Unis en août a été particulièrement touchée mais l'Europe n'a pas été épargnée avec une série de tempêtes entraînant des crues et des inondations en mai et en juin, notamment en Allemagne et en France. L'année 2017 sera selon une étude publiée par l'assureur *Munich Re* « l'année de tous les extrêmes » : 710 événements climatiques et géologiques majeurs ont été recensés, un nombre moins élevé qu'en 2016 mais des événements qui ont causé la mort de 10 000 personnes. Le Golfe du Mexique a été frappé lors du deuxième semestre par cinq ouragans majeurs touchant les Caraïbes et la côte sud-est des Etats-Unis et le Mexique plus particulièrement a subi deux tremblements de terre. L'Asie a subi une saison des moussons particulièrement intense qui a entraîné de très importantes inondations et des glissements de terrain en Inde, au Népal au Bangla Desh et dans le centre et le sud de la Chine. Alors que l'Iran a subi un tremblement de terre de magnitude 7,3, l'Europe a été touchée par des phénomènes climatiques extrêmes : températures anormalement basses en avril, sécheresse prolongée et incendies majeurs touchant l'Espagne et le Portugal en octobre.

Désormais, les pertes économiques causées par les séismes, tsunamis, cyclones et inondations atteignent à elles seules 300 milliards de dollars en moyenne par an avec des destructions ayant de lourdes conséquences dans des secteurs clefs tels que les infrastructures, l'énergie, l'agriculture, l'environnement, l'eau, la santé et l'éducation. De ce fait, ces catastrophes qui sont ressenties de façon disproportionnée dans les pays à faible revenu, ont entravé dans le monde entier les progrès du développement durable. Leurs conséquences justifient encore davantage de mettre l'accent sur la prévention par la réduction des risques. Quatre actions prioritaires sont envisagées à cette fin par le cadre de Sendai (*voir plus loin*): comprendre et mesurer les risques ; choisir d'investir dans la résilience ; se doter de plans efficaces de préparation aux catastrophes et chercher des solutions permettant de « mieux reconstruire »

Les catastrophes naturelles appellent, de manière générale, plusieurs autres constats. Le nombre de catastrophes internationales dans le sens défini précédemment, c'est-à-dire dépassant un cadre purement local et/ou entraînant une mobilisation internationale a été très limité. Cela peut s'expliquer par plusieurs facteurs : d'une part le fait qu'aient été touchés de grands Etats, et/ou des Etats disposant d'une capacité de réponse ou peu soucieux d'une intrusion de sauveteurs étrangers. Si d'autres Etats moins bien lotis ont été touchés et on fait parfois appel à l'aide internationale comme le Pérou face aux inondations en 2017, la catastrophe n'a pas été suffisamment importante ou suffisamment médiatisée pour entraîner une véritable mobilisation internationale. On a assisté en pratique à des manifestations de coopération internationale plus que de mobilisation. Cela s'est manifesté d'autant plus dans certains Etats comme Haïti, subissant une situation de catastrophe humanitaire due à de multiples causes et rendue par là même quasi-endémique, qui connaît de ce fait une présence internationale active (ONU, Etats, ONG). Quelque fois cependant, ce soutien international se retourne contre la situation sanitaire de la population locale. Haïti en a fait l'expérience avec le constat le 1^{er} décembre 2016 par le Secrétaire général des Nations Unies de l'introduction du virus du choléra par le contingent népalais de la Mission des Nations Unies pour la Stabilisation de la paix en Haïti (MINUSTAH) à partir de 2010. Or, le choléra est encore considéré comme endémique en Asie du sud et le dispositif d'évacuation des eaux usées à l'origine de la catastrophe, négocié par la MINUSTAH, n'avait respecté aucune règle sanitaire. Ainsi, en 2017, 9000 personnes étaient mortes du virus et 800 000 contaminées. Les actions intentées par les victimes se sont pourtant heurtées au principe d'immunité de juridiction dont bénéficie l'Organisation des Nations Unies. Enfin, même si les polémiques se

poursuivent qu'il s'agisse de l'intensité et des causes du réchauffement climatique ou du phénomène El Niño, et s'il est difficile d'imputer au changement climatique des événements pris isolément, beaucoup de signes indiquent qu'il accroît l'intensité, la fréquence et la variabilité des conditions météorologiques extrêmes et rend plus difficiles la gestion des catastrophes à évolution lente comme la sécheresse. Les catastrophes liées au climat semblent révéler les effets potentiels d'un changement climatique non maîtrisé qui touche désormais régulièrement, si ce n'est systématiquement, tous les Etats, y compris les Etats développés. Les incendies majeurs qu'a connus un Etat comme la Suède en 2018 ne peuvent manquer d'interroger.

(25) L'Indonésie face au séisme du 28 septembre 2018

L'Indonésie a été frappée le 28 septembre 2018 sur l'île de Célèbes par un séisme majeur de magnitude 7,5, séisme suivi d'un tsunami dont l'amplitude avait été sans doute sous-estimée et qui a touché plus particulièrement la ville de Palu et ses 350000 habitants. Il y a un peu plus d'un mois, c'est l'île de Lombok qui avait été touchée par une série de violents séismes entraînant la mort de plus d'un million de personnes. Aux Célèbes, le bilan s'est élevé à environ 2100 morts et 5000 disparus et deux semaines après le tremblement de terre, les recherches de survivants ont été officiellement arrêtées, les disparus étant en grande partie ensevelis sous les décombres de bâtiments détruits. Historiquement, cette région a connu plusieurs grands séismes, avec quinze événements de magnitude 6,5 et plus à moins de 250 km du séisme du 28 septembre au cours du siècle précédent.

Ces événements ont frappé un grand pays, puissance régionale en Asie et en passe de devenir un Etat émergent, accoutumé à être confronté à des catastrophes naturelles de ce type. Il semble cependant que les dispositifs d'alerte n'aient pas fonctionné correctement, que l'Indonésie ait cru dans un premier temps pouvoir faire face avec ses seuls moyens, avant que se déploie une importante aide humanitaire internationale.

La population a assez rapidement dénoncé le déclenchement tardif de l'alerte tsunami puis sa levée avant que la vague la plus puissante n'arrive, de nombreux Indonésiens s'interrogeant sur la réaction de l'Institut de géophysique et de météorologie du pays (BMKG). Sur la base des informations fournies par celui-ci, les autorités auraient suspendu l'alerte tsunami trop tôt après l'avoir déclenchée 50 minutes auparavant. La présidente de l'agence a écarté toute erreur, précisant que son travail «est basé sur des systèmes informatiques et d'intelligence artificielle dont les données sont partagées avec les pays de la région afin d'anticiper au maximum les tsunamis et tremblements de terre ». Le système d'alerte a donc été levé avec l'accord de 28 autres Etats dans l'océan indien. Il reste que cette coopération connaît des limites du fait du manque d'investissements notamment dans le cas de l'Indonésie où des systèmes de mesures et d'alerte sont inopérants. Par ailleurs, à la suite du tsunami qui avait touché l'archipel en 2004, le pays s'était doté d'un système d'alerte avec l'installation de capteurs placés en mer mesurant les vagues ainsi que de sismographes à terre et de sirènes destinées à permettre aux autorités d'anticiper ces événements naturels et d'alerter les populations. Toutefois, en décembre 2017, à la suite d'un autre séisme, l'Agence indonésienne de gestion des risques naturels avait constaté que beaucoup de ces installations avaient été vandalisées et que les bouées d'alerte ne fonctionnaient plus faute de maintenance. Enfin, contrairement à ce qui était prévu dans les plans d'urgence, les sirènes ne se sont pas déclenchées et les SMS d'alerte n'ont jamais été reçus du fait des coupures de courant et de l'effondrement des antennes de transmission.

Le gouvernement indonésien, qui dans un premier temps, n'avait pas jugé utile de faire appel à l'aide internationale, l'a sollicitée une semaine après la catastrophe. Mais, les autorités, jugeant qu'elles pouvaient compter sur 10000 secouristes sur le terrain, ont finalement, limité l'aide extérieure aux quatre priorités qu'elles avaient identifiées : des tentes, des appareils de traitement d'eau, des générateurs et des véhicules. Ceci a entraîné une

confusion certaine, notamment pour de petites ONG, déjà présentes sur le terrain, qui se sont trouvées bloquées par les autorités (chiens de recherches mis en quarantaine, dons de médicaments refusés etc...) et ont dû rebrousser chemin sans avoir pu accéder à la zone sinistrée. En pratique, ce sont le plus souvent des ONG ayant déjà collaboré avec les autorités indonésiennes qui ont pu réellement travailler sur place.

Cela ne signifie pas pour autant que l'aide internationale ait été négligeable. Faute d'avoir pu intervenir à temps notamment pour sauver des personnes ensevelies, elle joue un rôle considérable dans l'aide humanitaire dont près de 200 000 personnes sont tributaires. Les besoins ont trait au logement, à la nourriture et à l'eau potable ainsi qu'aux soins médicaux. Selon le Bureau de coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA), « ils sont immenses ». Pour y faire face, des moyens financiers ont été mobilisés dans un cadre bilatéral, régional ou universel : le Fonds central d'intervention d'urgence de l'ONU a ainsi débloqué 15 millions de dollars d'aide.

Même s'il est trop tôt pour faire un retour d'expérience complet sur la réponse internationale apportée à cette catastrophe, un certain nombre de conclusions peuvent néanmoins être déjà tirées. Pour des Etats particulièrement menacés par les catastrophes naturelles, la culture de la résilience doit être développée et les instruments de prévention maintenus au plus haut degré d'efficacité, ce qui n'a pas été semble-t-il le cas pour l'Indonésie, Etat pourtant structuré. Si l'action des autorités nationales ou locales apparaît dans un premier temps décisive, du fait de la rapidité de leur engagement et de leur connaissance du terrain, l'aide internationale peut s'avérer indispensable du fait de l'ampleur de la catastrophe mais son intervention doit s'opérer dans des délais lui permettant d'être utile et dans le cadre d'une coordination rigoureuse. Sauf exception notable, les premiers secours d'urgence sont assurés par les moyens locaux et par les structures politiques, religieuses ou militaires et la solidarité collective s'organise spontanément. En Indonésie, une fois encore, le recours aux moyens militaires est apparu essentiel et le gouvernement a en effet mobilisé un nombre important de personnels. Cependant, ces derniers ne disposaient pas de tout le matériel lourd nécessaire pour conduire les recherches de survivants et pour pallier la destruction des infrastructures (terrestres, maritimes et aériennes) afin d'alimenter la population en vivres et en eau potable. Les hésitations quant à l'appel à l'aide internationale ont fait que le matériel venant de l'extérieur est parvenu trop tard sur place pour retrouver encore des survivants. L'aide internationale s'est donc concentrée sur l'action humanitaire. Ce n'est que dans un deuxième temps que les acteurs internationaux et notamment les ONG doivent prendre le relais, sous réserve d'une coordination étroite avec les pouvoirs locaux. Au nom de l'efficacité et de l'expérience de la réaction au tsunami de 2004, R.Braumann²⁰ justifie le filtrage de l'arrivée des ONG, qui sans cela « peuvent être plus un fardeau qu'une aide ». En effet, les administrations locales confrontées aux exigences de leur propre action et dans un environnement dévasté ne peuvent gérer un trop grand nombre d'ONG, souvent de petite taille, qui de plus pèsent sur les ressources locales.

Toutes les interrogations sur l'organisation des actions internationales de secours à l'occasion des catastrophes ne sont donc pas levées. Certes, on assiste globalement à une amélioration, du fait du développement des mécanismes d'information et du retour d'expérience : l'aide internationale demeure extrêmement utile car, dans la très grande majorité des cas, les moyens locaux restent limités. Dans un deuxième temps en particulier, elle peut apporter des moyens indispensables à la survie de la population et à la reconstruction. R.Braumann défend néanmoins « un système d'accréditation des organisations non gouvernementales pour les situations d'urgence, qui serait basé sur des critères d'expérience, de logistique et d'autonomie matérielle totale

²⁰ R.Braumann, Les ONG étrangères peuvent être un fardeau, Libération, 11 octobre 2018

III.2. Catastrophes et systèmes de protection civile internationale

Repères

(26) *Les notions de protection civile et de sécurité civile doivent être distinguées. La protection civile est « l'accomplissement de toutes les tâches humanitaires...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 » (Protocole I de 1977 aux Conventions de Genève de 1949). La notion est plus large que celle de sécurité civile qui désigne au contraire les services de secours mis en place par la puissance publique. La protection civile sera retenue ici car elle rend mieux compte de la consistance du système international destiné à protéger les populations contre les catastrophes tout en considérant des situations qui ne sont pas des conflits armés.*

III.2.1. Le système de protection civile internationale

Repères

(27) *Le système de protection civile internationale présente une originalité notamment par rapport au système de sécurité sanitaire internationale dans la mesure où il ne dispose pas d'une organisation internationale spécialisée dans le domaine des catastrophes qui centraliserait la riposte. Il existe néanmoins un système de protection civile internationale, décentralisé et qui se développe en fonction d'une notion large et évolutive des catastrophes. Il s'appuie sur une distinction fondamentale entre la prévention et les secours. Désormais, sans que soit ignorée la nécessité de secours immédiats, la prévention, une approche de réduction des risques liés aux catastrophes (RRC/DRR), est privilégiée. Avec le double objectif d'anticipation des événements et de résilience des communautés humaines, elle doit conduire à l'adoption préventive de mesures susceptibles de limiter les conséquences humaines et matérielles d'une éventuelle catastrophe. L'Organisation des Nations Unies s'efforce de promouvoir cette démarche avec les autres composantes du système de protection civile internationale*

III.2.2. Les composantes du système de protection civile internationale

Repères

Comme dans tout système fonctionnel, l'ensemble des acteurs des relations internationales, Organisation des Nations Unies, Etats, organisations internationales, ONG et société civile, interviennent dans le cadre du système de protection civile internationale. Le jeu de ces acteurs présente néanmoins des particularités.

III.2.2.1. Les Nations Unies

Repères

(28) *L'Organisation des Nations Unies, par l'intermédiaire de l'ensemble de ses organes et institutions, occupe une place centrale dans le système de protection civile internationale aussi bien dans le domaine de la réduction des risques liés aux catastrophes que dans celui des secours. En matière de prévention des catastrophes et même si le Conseil de sécurité peut être conduit à prendre position sur le caractère de menace à la paix et à la sécurité internationales des catastrophes, c'est l'Assemblée générale qui joue le premier rôle : elle est le principal organe d'impulsion de l'action internationale pour la prévention des catastrophes. Elle s'efforce de mobiliser autour d'elle l'ensemble des acteurs internationaux et notamment le système des Nations Unies pour intégrer à la prévention des catastrophes le développement durable, la nutrition ou la santé. Cadre privilégié de négociations internationales, elle favorise l'élaboration et l'adoption par les Etats membres de textes*

programmatoires et elle adopte des résolutions dans le cadre de son pouvoir de recommandation. Dans le domaine des catastrophes, l'Assemblée générale est d'abord à l'origine de la Stratégie Internationale pour la Prévention des Catastrophes (SIPC) qui doit permettre de réduire les pertes dues aux catastrophes et de renforcer les capacités de résilience des Etats et des collectivités. La Stratégie facilite la mise en application du Cadre d'action de Hyogo, destiné à réduire les risques de catastrophes par une sensibilisation à la prévention en tant que composante du développement durable. Cette action est déclinée au niveau régional et au niveau des Etats par l'intermédiaire de points focaux officiels. En 2015, un nouveau cadre de réduction des risques de catastrophes, le cadre de Sendai (2015-2030) a été adopté. Il fixe sept objectifs particulièrement ambitieux (cette chronique, PSEI n°4, 2016)

Les Nations Unies conduisent également une action opérationnelle par l'intermédiaire du Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA) qui vise à mobiliser et à coordonner les efforts de la communauté humanitaire pour satisfaire les besoins des victimes de désastres naturels. En 2005, OCHA a fait apparaître des clusters (groupes sectoriels) regroupant des organisations humanitaires, faisant ou non partie du système des Nations Unies, dans chacun des principaux secteurs de l'action humanitaire. Désignés par le Comité permanent inter-organisations, ils exercent une fonction de coordination grâce à des points focaux (agences chef de file) qui opèrent au niveau mondial et au niveau national.

Actualités

(29) Résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies

Lors de ses 71ème et 72ème session, l'Assemblée générale a adopté des résolutions reprenant le plus souvent les thématiques de la session précédente :

A/RES/71/141, 13 décembre 2016, Protection des personnes en cas de catastrophe,

A/RES/71/22, 21 décembre 2016 Lutte contre les tempêtes de sable et de poussière,

A/RES/71/226 21 décembre 2016 Réduction des risques de catastrophe,

A/RES/71/22, 21 décembre 2016 Sauvegarde du climat mondial pour les générations présentes et futures,

A/RES/71/227 21 décembre 2016 Stratégie mondiale visant à remédier aux effets du phénomène El Niño,

A/RES/72/220, 20 décembre 2017 Application de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique,

A/RES/72/219, 20 décembre 2017 Sauvegarde du climat mondial pour les générations présentes et futures,

A/RES/72/218, 20 décembre 2017 Réduction des risques de catastrophe. On notera également que la catastrophe de Tchernobyl fait toujours l'objet d'un suivi de la part de l'Assemblée générale

A/RES/71/125 8 décembre 2016 Conséquences durables de la catastrophe de Tchernobyl

(30) Mise en oeuvre du cadre de Sendai²¹

A l'occasion de la Troisième Conférence Mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophes en 2015, avait été adopté un nouveau cadre de réduction des risques de catastrophes, le Cadre de Sendai (2015-2030). Celui-ci fixait 7 objectifs pour 2030 accompagnés des engagements volontaires des parties prenantes et soulignait la nécessité d'agir sur la base de scénarios de risques couvrant au moins les 50 prochaines années. Le suivi de la mise en oeuvre du Cadre de Sendai s'appuie sur les travaux de la Plate-forme mondiale pour la réduction des risques de catastrophes dont la cinquième session s'est tenue à

²¹ Rapport du Secrétaire général sur la mise en oeuvre du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes (2015-2030), A/72/259

Cancun en mai 2017, la première à être organisée après l'adoption du cadre de Sendai. Cette Cinquième Plate-forme mondiale a réuni 7000 participants avec aussi bien des chefs d'Etat et de gouvernement que des organisations de la société civile, et de peuples autochtones ou du secteur privé. Ainsi, le rapport du Secrétaire général du 31 juillet 2017 (A/72/259) fait-il état des avancées de la mise en œuvre du Cadre. La session, a mis en évidence les difficultés considérables résultant du coût économique croissant des catastrophes du fait de projets d'investissements qui ne tiennent pas compte des risques ainsi que l'impact des changements climatiques qui s'intensifient et compromettent les efforts visant à réduire les risques de catastrophes. Le Cadre de Sendai, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et l'Accord de Paris de 2015 sur le climat doivent donc être mis en cohérence. La Plateforme mondiale est apparue comme un mécanisme indispensable pour favoriser la cohésion et l'intégration de ces programmes et d'autres programmes internationaux, ainsi que pour suivre les progrès accomplis.

Le « Communiqué de haut niveau de Cancun » recense les résultats issus de la Cinquième session de la Plateforme mondiale, notamment les engagements pris lors du Forum des dirigeants (intégrer la gestion des risques de catastrophe dans la planification économique en général, en ce qu'elle constitue un axe central du développement durable, des infrastructures résilientes et de la création d'emplois). Les participants se sont engagés à procéder pour 2019 à une évaluation des risques de catastrophe pour les infrastructures critiques existantes et à durcir l'application des cadres réglementaires de la construction. Si l'on considère que des centaines de milliards de dollars vont être investis dans les infrastructures au cours des années à venir, il a été recommandé de créer une coalition de pays pour les infrastructures critiques afin de mettre en commun les connaissances, outils et bonnes pratiques en la matière et de développer les compétences. Les efforts devront porter notamment sur la mise en place de stratégies nationales et locales de réduction des risques de catastrophes avant 2020 et le développement de partenariats efficaces et multisectoriels publics, privés et mixtes. Le Communiqué met aussi l'accent sur les engagements pris par les divers groupes de parties prenantes comme la Déclaration des autorités locales et régionales sur la mise en oeuvre du Cadre de Sendai et le Manifeste des organisations du secteur privé en faveur de la résilience, présenté par l'Alliance du secteur privé pour la résilience des sociétés aux catastrophes (ARISE).

L'intérêt d'une construction comme la Plateforme mondiale est évident. Elle envisage la réduction des risques de catastrophes dans le cadre plus général du développement durable. Ainsi, le Président de la session a-t-il transmis les recommandations issues de la Plateforme au Conseil économique et social, afin qu'il soit tenu compte, à l'occasion du Forum politique de haut niveau pour le développement durable, de l'impact des risques de catastrophe sur l'éradication de la pauvreté et la promotion de la prospérité. Elle réunit toutes les parties prenantes susceptibles d'intervenir sur la réduction des risques de catastrophes ; sa méthode de travail repose sur la construction de partenariats sectoriels pour parvenir à un partenariat global ; elle dispose d'un mécanisme de suivi à travers les plateformes régionales. Sa principale faiblesse réside sans doute, non pas dans l'absence de portée obligatoire des mesures qu'elle préconise, ni dans le fait que le réseau est ici préféré à la pyramide ce qui pose des problèmes redoutables de cohérence mais plutôt dans l'extrême diversité des capacités des acteurs appelés à mettre en œuvre la Plateforme.

(31) Débat au Conseil de sécurité sur les relations entre le climat et la sécurité internationale, 11 juillet 2018²²

La question des relations entre le climat et la sécurité internationale n'a été abordée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies que trois fois depuis 2011, la dernière à

²² Conseil de sécurité, CS/13417, 11 juillet 2018

l'initiative de la présidence suédoise, le 11 juillet 2018. Il est vrai que les manifestations du dérèglement climatique n'ont fait que se multiplier depuis cette date et que l'accord de Paris du 12 décembre 2015 sur le climat est venu manifester un consensus même imparfait pour lutter contre ce phénomène. Il faut admettre en effet que les exemples de lien entre dérèglement climatique et menace à la sécurité internationale ne manquent pas car le phénomène va bien au-delà de l'aspect strictement environnemental. Déjà, le Conseil, dans la résolution 2349 (2017) avait souligné, concernant le bassin du Lac Tchad, les « effets néfastes des changements climatiques et écologiques, entre autres facteurs, sur la stabilité de la région, notamment de la rareté de l'eau, la sécheresse, la désertification, la dégradation des sols et l'insécurité alimentaire » De même, dans une déclaration de son président du 30 janvier 2018 (S/PRST/2018/3), le Conseil de sécurité reconnaissait « les effets contraires, parmi d'autres facteurs, du changement climatique sur la stabilité de l'Afrique de l'Ouest » et soulignait « le besoin de stratégies de gestion des risques de la part des Nations Unies et des gouvernements en la matière ».

Le cas du Lac Tchad a été évoqué par de nombreuses délégations dans le débat du 11 juillet 2018 pour insister sur les menaces occasionnées par la disparition progressive du lac : conflit pour la maîtrise de la ressource ; déplacements massifs de population ; destruction des infrastructures essentielles, aggravation du terrorisme. Le phénomène joue ainsi comme un « multiplicateur de risques », constat repris par le représentant de l'Irak à propos des menaces hydriques pesant sur le bassin de la Mésopotamie. La présidente suédoise du Conseil de sécurité a jugé qu'il était donc temps que celui-ci « rattrape la réalité », « approfondisse sa compréhension de la manière dont les changements climatiques interagissent avec les moteurs des conflits » et pour cela améliore « ses outils, ses analyses et sa collecte d'informations ». Cela lui permettrait de « mieux s'attaquer aux défis sécuritaires liés aux changements climatiques et par exemple, en investissant dans des mesures d'alerte rapide ». Elle suggère également de créer une « maison institutionnelle » au sein des Nations Unies, sous la direction d'un représentant spécial qui aurait la responsabilité de rassembler toutes les informations des différentes entités mais aussi des acteurs extérieurs. Enfin, elle a recommandé de tenir compte des expériences et des pratiques des pays particulièrement touchés par le phénomène. Les Nations Unies doivent désormais prendre le *leadership* en coordonnant les efforts mondiaux, avec l'aide des partenaires et parties prenantes régionaux.

Le débat tenu le 11 juillet 2018 n'a pas cependant présenté une grande originalité par rapport aux, rares, débats précédents sur le sujet. Un certain nombre d'Etats estiment toujours que le Conseil de sécurité n'est pas le lieu adéquat pour traiter de la question des relations entre la problématique environnementale et la paix et la sécurité internationales. La Russie, notamment y voit « une tentative de créer des liens « abstraits » afin d'imputer aux changements climatiques la détérioration de situations porteuses d'un conflit. Or, « le Conseil de sécurité n'a ni l'expertise ni les moyens de relever le défi des changements climatiques ». Cette position est partagée par d'autres Etats (Bolivie, Koweït), ou groupes d'Etats (les 14 États Membres de la Communauté des Caraïbes représentés par Trinité-et-Tobago). De son côté, l'Éthiopie considère que c'est plutôt à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social de jouer leur rôle de « chefs de files ». D'autres Etats, très majoritaires, (membres de l'Union européenne, Etats-Unis, Chine, Etats insulaires menacés par la montée des océans) souhaitent au contraire vivement que le Conseil de sécurité, écartant les « arguties institutionnelles » (selon le représentant de la France) s'empare de la question des menaces climatiques. Tous les Etats insistent néanmoins sur le rôle central de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de l'Accord de Paris qui ne sont pas remis en cause et restent le cadre multilatéral de référence. Le représentant de la France a rappelé que la priorité est de ratifier l'Accord de Paris et d'en adopter les règles d'application en décembre 2018 prochain lors de la COP24.

Tant l'importance de ces oppositions que l'apport du débat lui-même doivent cependant être nuancés. Tous les Etats, même les Etats Unis, affichent leur volonté de lutter contre les dérèglements climatiques et font d'ailleurs valoir leurs initiatives en ce sens. Tous acceptent la possibilité de discuter au Conseil des rapports entre dérèglement climatique et sécurité internationale au nom d'une sécurité humaine qu'il s'efforce désormais de promouvoir. Tous savent cependant que la contribution propre de celui-ci, c'est-à-dire celle qui résulterait des pouvoirs spécifiques qu'il tire de la Charte sera particulièrement mince. L'expérience de la résolution 2177 du 18 septembre 2014 par laquelle le Conseil de sécurité qualifiait l'épidémie d'Ebola de menace à la paix et à la sécurité internationales est là pour le confirmer. Qu'il s'agisse de la mise en place d'une opération de maintien de la paix, de l'adoption de sanctions contre un Etat, mais aussi de l'édition de sanctions ciblées ou de la création de juridictions spéciales, ces outils n'apparaissent en aucune façon pertinents pour agir contre les dérèglements climatiques au motif qu'ils menacent la paix et la sécurité internationale. Peut-on envisager qu'il tente de jouer le rôle de législateur qu'il s'est attribué par la résolution 1373 (2001) dans la lutte contre le terrorisme, afin d'assurer l'exécution des obligations résultant des textes s'efforçant de protéger le climat et notamment les Accords de Paris ? Les positions actuelles des membres permanents rendent en l'état ces perspectives tout à fait illusoire. Tous les Etats, même les plus favorables à l'extension du rôle du Conseil, apprécient parfaitement cette situation : les propositions de la présidence suédoise ne touchent en rien aux pouvoirs propres du Conseil. Celui-ci ne peut néanmoins ignorer le rôle qui lui revient face à des menaces qui visent la sécurité humaine. Mais il devrait être plutôt celui d'un lanceur d'alerte, apte à mobiliser la Communauté internationale de manière préventive notamment face à des situations particulières. La nomination d'un représentant spécial du Secrétaire général sur le climat et la sécurité serait une première réponse utile à cette problématique.

III.2.2.2. Les Etats

Repères

(32) Les Etats susceptibles de venir en aide aux populations victimes de catastrophes naturelles sont multiples. La responsabilité principale incombe d'abord à l'Etat victime, lequel en fonction de ses capacités très variables et sur la base d'un choix politique discrétionnaire, peut décider de solliciter l'assistance d'un Etat tiers. La question de l'existence d'un droit à l'assistance humanitaire contre la volonté de l'Etat concerné reste néanmoins débattue et cela malgré l'adoption de la résolution de l'Assemblée Générale du 8 décembre 1988 reconnaissant en faveur des organismes de secours le principe de « libre accès aux victimes des catastrophes naturelles et autres situations d'urgence du même ordre » et l'apparition en 2001 de la notion de responsabilité de protéger laquelle dans un premier temps permettait à la Communauté internationale de suppléer l'Etat défaillant dans la protection de la sécurité de sa population face aux catastrophes naturelles (La responsabilité de protéger a vu ensuite son champ d'application limité aux droits des conflits armés.). Il reste cependant que la pratique suggère une acceptation désormais générale, du moins de la part des Etats dépourvus de moyens suffisants pour lutter contre les catastrophes, de l'aide internationale. Celle-ci provient des Etats voisins, des Etats disposant d'une expertise particulière pour ce type de mission, le cas échéant en utilisant des moyens aussi bien civils que militaires, l'utilité de ces derniers n'étant plus désormais réellement contestée.

Actualité

(33) L'ouragan *Irma* qui a frappé les Antilles et les côtes des Etats-Unis en août-septembre 2017 fournit un bon exemple des méthodes de coopération internationale entre Etats face aux catastrophes.

Irma se forme le 30 août 2017 au large de l'Afrique comme une classique tempête tropicale, puis devient un ouragan rapidement classé en catégorie 3 puis en catégorie 5. Ouragan le plus puissant enregistré dans l'Atlantique nord, par la vitesse de ses vents soutenus (287 km/h), depuis 1980, il est le premier ouragan à rester classé en catégorie 5 pendant une aussi longue période continue (72 heures). Il atteindra les Antilles le 5 septembre et causera des dégâts catastrophiques dans les îles de Barbuda, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Anguilla et les Iles Vierges, touchera sévèrement la côte nord de Cuba et obligera la Floride à mettre en place l'évacuation de plus de six millions d'habitants. Il aura fait 134 morts, plus de 1000 blessés et près de cent milliards de dégâts, dus au vent, à une élévation du niveau de la mer de 1 à 2 mètres et à de fortes précipitations entraînant des inondations. Ces événements s'accompagneront, sur certains territoires de vols et de pillages, motivés par la survie comme par le lucre. Dans un premier temps, la réponse à la catastrophe se fera en ordre dispersé. Ainsi, la France, les Pays Bas et le Royaume Uni, disposant du fait de leurs possessions aux Antilles, de personnels pré-positionnés, les ont déployés, dès le 4 septembre avant d'envoyer des moyens supplémentaires depuis la métropole à partir du 7 septembre. Les trois Etats, déclenchant un pont aérien, et utilisant leurs unités navales (La France par exemple les frégates *Ventose* et *Germinal* et surtout le BPC *Tonnerre*) vont apporter à la fois des vivres, des groupes électrogènes mais également du matériel lourd de terrassement, mais aussi des pompiers, médecins et des personnels de la sécurité civile, ainsi que des personnels de maintien de l'ordre (police, gendarmerie, forces militaires) pour lutter contre les pillages et les exactions. Côté français, les forces de sécurité seront progressivement renforcées pour compter jusqu'à 1100 personnels mais la préfecture de Saint Barthélémy et de Saint Martin sera néanmoins obligée de décréter un couvre-feu applicable à la population, du 9 au 13 septembre. Alors que l'état de catastrophe naturelle a été déclaré le 8 septembre, une première estimation globale des dommages (aux habitants, aux véhicules et aux entreprises dont les pertes d'exploitation) se montera à 1,2 milliard d'euros, chiffres ne concernant que les assurés (soit 40 à 50 % des habitants de Saint-Martin et 60 à 70 % des habitants de Saint-Barthélémy). Les Britanniques, fortement critiqués au Parlement de Westminster pour avoir tardé à réagir, interviendront dans des conditions similaires mais porteront également assistance aux Etats du Commonwealth du Nord des petites Antilles comme Antigua-et-Barbuda, Saint-Christophe-et-Niévès et Montserrat.

Dans un second temps, la France, les Pays Bas et le Royaume Uni vont lancer une opération commune baptisée *Albatros*, qui, reposant sur une structure militaire tripartite, répondra au besoin d'amplifier la coordination internationale de l'ensemble des moyens de secours aux populations sinistrées aux Antilles, suite à la série d'ouragans qui a causé des dégâts considérables aux biens et aux personnes sur une zone immense. Dès 2016, Paris et La Haye avaient envisagé une possible coopération dans ce type de circonstances avec la mise en place d'une compagnie franco-néerlandaise face au scénario du passage d'un ouragan comme *Irma*. Par ailleurs, dès le début de la crise de 2017 les trois Etats ont développé des coopérations ponctuelles, la France et les Pays Bas coordonnant notamment l'action de leurs cellules de crise respectives. L'Opération *Albatros* est plus ambitieuse puisqu'elle bénéficie de la participation du Royaume Uni et débouche sur la création d'une structure *Multinational Caribbean Coordination Cell (MNCCC)*, qui vise à établir et suivre en temps réel la situation logistique dans la zone afin de partager, coordonner et optimiser l'utilisation des navires et des aéronefs fournissant une aide d'urgence aux îles touchées. Des alliés et des partenaires comme les Etats-Unis et le Canada sont associés à cette démarche afin d'améliorer l'efficacité des opérations de secours humanitaire dans la région. Deux centres de coordination sont créés avec du personnel militaire des trois Etats : un échelon stratégique en Europe chargé de la synthèse et de la mutualisation des acheminements militaires stratégiques ; un échelon opératif (PC d'une vingtaine des militaires des trois Etats sous le commandement d'un colonel

français,) localisé aux petites Antilles néerlandaises et subordonné au précédent, chargé d'assurer le suivi des déploiements, dispositifs, ressources et mouvements aériens et maritimes militaires sur l'ensemble des Caraïbes. La pleine capacité opérationnelle a été atteinte le 27 septembre pour une mission qui a duré 2 mois.²³

III.2.2.3. Les organisations internationales

Repères

(34) *Il n'existe pas, dans le système de protection civile internationale, d'organisation intergouvernementale réellement universelle. Seule l'Organisation Internationale de Protection Civile (OIPC) est dédiée à ces questions, L'acte constitutif de l'OIPC, qui est dotée de la personnalité juridique internationale mais ne dispose pas du pouvoir de prendre des mesures obligatoires, a été adopté en 1966 et est entré en vigueur en 1972. Elle compte des Etats membres (57, dont un seul Etat membre de l'Union européenne, Chypre), des Etats observateurs (18 dont 4 membres de l'UE, la France, Malte, le Portugal et la Slovaquie ainsi que Monaco et la Suisse) et des membres affiliés (16). Si l'on trouve parmi les membres affiliés qui peuvent être des organismes gouvernementaux ou non gouvernementaux assumant des responsabilités apparentées à celles de l'OIPC, des organismes privés britanniques ou français, le seul membre occidental est Chypre. N'y participent outre la Chine et Russie, que des Etats d'Europe orientale, d'Afrique, d'Asie et Cuba pour l'Amérique latine. L'action de l'OIPC, reste néanmoins limitée, notamment sur le plan opérationnel.*

La diversité de la nature et de la portée des catastrophes fait que, toutefois, à divers titres, la plupart des organisations intergouvernementales considèrent qu'elles sont justifiées à intervenir dans ce domaine, qu'elles soient universelles ou régionales, que leur compétence soit générale ou spécialisée. L'Organisation Météorologique Mondiale joue ainsi un rôle essentiel dans l'approche RCC, de même que l'Union européenne au plan régional. L'Union soutient en particulier l'approche RCC grâce au Service de la Commission européenne à l'aide humanitaire et à la protection civile (ECHO) et à son programme de préparation aux catastrophes lancé en 1996. Son principal objectif est d'améliorer la résilience des communautés et de réduire leur vulnérabilité. ECHO favorise également l'introduction d'actions de préparation aux catastrophes dans les réponses humanitaires et l'inclusion d'efforts de RCC dans les programmes de développement. Sur le plan opérationnel, l'Union a créé en 2001 le Mécanisme européen de protection civile pour favoriser la coopération entre les autorités nationales de protection civile des différents Etats. Il regroupe les 28 Etats membres ainsi que l'Islande, le Monténégro, la Norvège, la Serbie, la Macédoine du Nord et la Turquie. Ses opérations sont dirigées par le Centre de coordination des interventions d'urgence (ERCC). Le Corps médical européen fait partie intégrante de l'ERCC.

(35) Nouveau membres de l'Organisation Internationale de Protection Civile (OIPC)²⁴

En 2017, deux Etats sont devenus membres de l'OIPC, la République de Corée le 2 janvier 2017 et le Soudan du sud, le 7 janvier 2017. Dans une organisation où les Etats occidentaux développés sont très peu présents, l'entrée de la Corée doit être notée.

(36) Révision du mécanisme de Protection civile de l'Union européenne²⁵

Les Etats membres de l'Union européenne sont désormais frappés par des catastrophes naturelles, lesquelles, ont à la fois un impact réel en termes de pertes de vies humaines et entraînent également des destructions et des atteintes à l'environnement considérables. Incendies de forêts et inondations sont ainsi devenus des fléaux qui touchent, parfois simultanément, plusieurs Etats membres de l'Union. Cet état de fait a conduit la

²³ <http://forcesoperations.com/un-albatros-pour-les-antilles/>

²⁴ <http://www.icdo.org/fr/>

²⁵ Texte COM (2017) 772 final ; Texte COM (2017) 773 final

Commission européenne à proposer d'amender la décision n° 1313/2013/UE du Conseil qui avait créé le Mécanisme de Protection Civile de l'Union (MPCU). Celui-ci devait permettre à l'Union européenne de soutenir, coordonner et compléter l'action menée par les États membres dans le domaine de la protection civile pour prévenir les catastrophes naturelles et d'origine humaine, de s'y préparer et d'y réagir dans l'Union et en dehors. L'évaluation du MPCU a conclu à l'utilité de ce mécanisme pour mobiliser et coordonner l'aide fournie par les États participants face aux crises survenant dans et en dehors de l'Union. Néanmoins, dans un certain nombre de domaines, il est apparu que des modifications législatives étaient nécessaires, l'expérience concrète résultant des événements des années les plus récentes révélant les limites du cadre actuel. Le MPCU a alors été mis à l'épreuve : le caractère volontaire des contributions des États membres pour faire face aux catastrophes a montré ses limites et les insuffisances capacitaires sont apparues critiques dans certains domaines. C'est ainsi qu'en 2017, sur 17 demandes d'aide pour lutter contre des incendies de forêts, dix seulement ont pu être satisfaites et parfois avec des retards, réduisant considérablement l'efficacité de la réaction.

Une révision limitée mais ciblée du MPCU s'est dès lors imposée, aux termes d'une large consultation de toutes les parties intéressées, entités qui mettent le MPCU en oeuvre (autorités de protection civile), entités concernées par le MPCU (États membres ou États tiers), entités ayant un intérêt déclaré pour le MPCU (Agences des Nations Unies, ONG) et entités possédant des compétences utiles pour le MPCU (universités, institutions de recherche). Cette révision devait poursuivre trois objectifs : améliorer l'efficacité des actions de prévention dans le cadre du cycle de gestion des risques de catastrophes, renforcer la capacité collective de l'Union et des États membres à réagir aux catastrophes et à remédier aux déficits de capacité ; garantir l'efficacité des procédures administratives du mécanisme de l'Union lorsqu'il intervient dans des opérations d'urgence.

L'apport le plus significatif de la décision est la création au niveau de l'Union, d'une réserve spéciale de capacités de réaction («rescEU»). Elle autorise en effet expressément la Commission à se doter de ses propres capacités opérationnelles et à mettre en place un dispositif garantissant un accès rapide à ces capacités afin de créer une réserve spéciale de moyens pour remédier aux déficits qui existent au niveau national. Ces capacités pourront être louées, prises en crédit-bail ou acquises par l'Union. Elle en assumera tous les frais, en conservera le commandement et le contrôle opérationnels et décidera de leur déploiement une fois le mécanisme activé. Les capacités supplémentaires nécessaires seront définies en consultation avec un groupe d'experts rescEU. Après consultation des États membres, un hôpital de campagne relevant du Corps médical européen pourra également être déployé dans ou en dehors de l'Union afin de faire face aux épidémies telles que celles d'Ebola ou de Zika.

La décision a également pour but de renforcer la capacité européenne de réaction d'urgence, à laquelle les États membres peuvent affecter au préalable des capacités de réaction nationales, dans le domaine de la détection et de l'échantillonnage chimique, biologique, radiologique et nucléaire aussi bien que pour le sauvetage de victimes d'inondations au moyen de bateaux et de laboratoires mobiles. Cette capacité devient la «réserve européenne de protection civile» avec un système revu sur le plan financier pour inciter les États à lui affecter des moyens et à mettre des moyens en commun. Désormais, les capacités bénéficiant d'un cofinancement de l'UE, quel qu'il soit, devront être incluses dans la réserve européenne de protection civile.

Par ailleurs, les liens entre la prévention, la préparation et la réaction ont été renforcés en rattachant l'évaluation des risques à la planification de la gestion des risques et en exigeant des États membres qu'ils communiquent à la Commission leurs plans de gestion des risques pour le 31 janvier 2019 au plus tard. Ces plans devront prévoir, des actions de

prévention à court terme et des efforts de prévention à plus long terme visant à s'adapter aux effets du changement climatique. Enfin, la décision vise à renforcer la cohérence du MCPU avec les politiques en matière de cohésion, de développement rural, de santé et de recherche.

III.2.2.4. et III.2.2.5. Les ONG et la société civile

Repères

Le rôle des ONG face aux catastrophes est particulièrement significatif car les domaines dans lesquels une intervention est nécessaire peuvent relever des compétences d'un grand nombre d'ONG : le sauvetage, l'assistance médicale, les services de santé, l'eau, l'assainissement et l'hygiène, l'alimentation et la nutrition, l'hébergement, le rétablissement des liens familiaux, la protection et la sécurité, la logistique et le transport, l'information. Les ONG qui interviennent dans des domaines qui sont fonction de la qualité des victimes (femmes, enfants, personnes handicapées) sont également concernées.

La multiplicité des ONG qui interviennent pour chaque catastrophe laisse toutefois en suspens la question de la coordination de leur action, voire de son efficacité (voir supra II.2.1.)

IV. Victimes de conflits, des catastrophes et des épidémies

Mettant directement en cause la sécurité humaine, les conflits, les catastrophes et les épidémies sont toujours à l'origine de morts, de blessés, de réfugiés ou de personnes déplacées.

IV.1. Réfugiés

Repères

(37) *Le régime international applicable aux réfugiés est de création récente puisqu'il date de 1947 avec la création de l'Organisation internationale des réfugiés (OIR). Mais devant l'incapacité de celle-ci de prendre en charge les millions de personnes déplacées sur le continent européen, le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) est créé le 14 décembre 1950 et la Convention relative au statut des réfugiés est adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 juillet 1951 entrée en vigueur le 22 avril 1954). Les dispositions de la convention (qui pouvait être interprétée comme ne s'appliquant qu'aux « événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 ») ont été étendues par le Protocole du 31 janvier 1967 entré en vigueur le 4 octobre 1967 qui fait disparaître toute condition de date. La Convention de 1951 et le Protocole de 1967, quoique liés restent des textes indépendants.*

Le HCR actuellement dirigé par M.F. Grandi est un Programme du secrétariat de l'ONU bénéficiant de ressources provenant pour la plus grande part de contributions directes et volontaires des gouvernements, d'institutions non gouvernementales ou de particuliers. Les ressources provenant du budget ordinaire des Nations Unies sont limitées. Les grands bailleurs de fonds ont donc une influence considérable à travers le Comité exécutif du HCR qui réunit les Etats. Le HCR exerce une double fonction. Il doit identifier les personnes susceptibles de bénéficier du statut prévu par la Convention de 1951 mais ce rôle est fortement minoré par l'action des instances nationales (En France, Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides et la Commission Nationale du droit d'Asile). Dès lors, dans la plupart des régions du monde, il assure plutôt la prise en charge des réfugiés sans procéder à l'examen individuel des demandes d'asile.

La Convention de 1951 établit les normes essentielles minimales pour le traitement des réfugiés, les Etats pouvant accorder un traitement plus favorable. Elle doit être appliquée sans discrimination par rapport à la race, la religion ou le pays d'origine du réfugié et prévoit des garanties contre l'expulsion ainsi que des dispositions relatives à l'obtention des

documents qui leurs sont nécessaires. La Convention, qui ne s'applique pas aux réfugiés bénéficiant d'un régime spécifique (comme les réfugiés de Palestine avec l'UNRWA) et qui n'autorise pas les réserves aux dispositions de principe (définition du réfugié ; principe du non refoulement vers un territoire où le réfugié craint d'être expulsé) admet cependant des réserves aux articles concernant le droit au travail et les droits économiques des réfugiés. L'action souveraine des Etats dans ce domaine remet en cause, de ce fait, la cohérence du système international de protection des réfugiés d'autant que ce dernier connaît une multiplication des catégories juridiques. Le plus souvent les mouvements de population sont désormais des « flux mixtes » associant des personnes qui sont forcées de fuir pour rester en vie ou conserver leur liberté (les réfugiés) avec des migrants économiques (migrants) qui fuient la misère ou les dérèglements climatiques qui vont la provoquer (« réfugiés climatiques »). Les réfugiés dont la qualité est reconnue bénéficieront des protections résultant de la Convention de 1951 alors que les migrants ne disposeront pas d'un statut protecteur spécifique mais de la protection générale du droit international des droits de l'homme et des protections particulières résultant des textes applicables aux migrations. Le bénéfice du statut de réfugié n'est toutefois accordé qu'à la suite d'une procédure nationale déclenchée par le demandeur d'asile. Le droit d'asile est ainsi le droit qu'à l'Etat d'accorder ou non l'asile, ce qui tend à limiter la portée protectrice de la Convention. Ainsi, la qualification de pays d'origine sûr, permet à un Etat de ne pas octroyer le statut de réfugié faute de risque de persécution pour la personne en cause mais elle reste aléatoire, discrétionnaire conduisant de ce fait à des positions nationales divergentes. De ce fait, les Etats ont multiplié unilatéralement des mécanismes ad hoc de substitution. La France reconnaît ainsi l'asile constitutionnel pour « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté » (Préambule de la Constitution de 1946, §4). La protection subsidiaire est accordée aux personnes qui ne répondent pas aux critères fixés par la Convention de 1951 et sont exposés dans leur pays à la peine de mort, à la torture ou à des peines ou des traitements inhumains ou dégradants ou s'agissant de civils, à une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international. La protection temporaire enfin, procédure exceptionnelle décidée par l'Union européenne, est destinée à faire face à un afflux massif de réfugiés en assurant un équilibre entre les efforts des Etats membres pour accueillir ces personnes. Face au développement des flux mixtes, ces instruments se sont avérés insuffisants et les Etats ont alors choisi de mettre en place d'autres mécanismes afin de limiter la pression sur leurs frontières. : l'asile interne permet d'assurer une protection sur le territoire de l'Etat national dans des camps situés dans des zones sûres sous la responsabilité du HCR ; l'externalisation, instrument privilégié de la politique européenne en matière d'asile et d'immigration, transfère sur la base d'un accord bilatéral la charge du traitement des demandes et de la protection à un Etat tiers. Il reste que les paramètres non-juridiques d'un choix commandé par la présence d'un passeur, le coût du passage, la dangerosité des « routes » mis en balance avec l'accès à l'Europe, demeurent les facteurs décisifs.

Le développement des flux mixtes a également mis en évidence le rôle qu'est appelée à jouer l'Organisation Internationale des Migrations (OIM). Si son acte constitutif a été adopté le 19 octobre 1953 et est entré en vigueur le 30 novembre 1954, ce n'est qu'à la suite d'amendements entrés en vigueur en 1989 qu'elle a pris le nom d'Organisation Internationale pour les Migrations. Organisation intergouvernementale disposant de la personnalité juridique ayant son siège à Genève, elle compte 172 Etats membres. Elle est organisée de manière classique autour d'un organe plénier, le Conseil, au sein duquel tous les Etats disposent d'une voix et qui détermine les grandes orientations de l'Organisation. Le Comité permanent des programmes et des finances (CPPF) est un sous-comité du Conseil ouvert à l'ensemble des Membres qui se réunit périodiquement pour examiner à la fois les

politiques et les programmes, les questions administratives et toutes les questions que pourrait lui soumettre le Conseil. L'Administration de l'OIM est placée sous l'autorité du Directeur général élu pour une durée de 5 ans, depuis le 29 juin 2018, M. Antonio Vitorino, de nationalité portugaise (comme le Secrétaire général de l'ONU dont il a été un des ministres lorsque ce dernier dirigeait le gouvernement portugais). L'organisation de l'OIM se caractérise surtout par une grande décentralisation lui permettant de fournir des services de plus en plus nombreux et diversifiés. On trouve ainsi neuf bureaux régionaux (Dakar, Pretoria, Nairobi, Le Caire, San José de Costa Rica, Buenos Aires, Bangkok, Bruxelles et Vienne) qui formulent des stratégies et des plans d'action et fournissent un soutien aux Etats relevant de leur compétence ; deux bureaux spéciaux de liaison (New York, Addis-Abeba), pour renforcer les relations avec le système international multilatéral ; deux centres administratifs (Panama, Manille), qui fournissent aux bureaux de l'OIM un soutien en matière de technologies de l'information et de services administratifs. Cinq bureaux d'Etats à fonctions de coordination (Canberra pour la région Pacifique; Rome pour le bassin méditerranéen ; Astana pour l'Asie centrale; Georgetown pour les Caraïbes ainsi que le Bureau régional de Bangkok pour l'Asie du sud ; enfin, quatre bureaux d'Etats à fonctions de mobilisation des ressources (Tokyo, Berlin, Helsinki Washington).

Le mandat que les Etats membres ont conféré à l'OIM est de faire en sorte que les migrations soient gérées de manière humaine et ordonnée, de promouvoir la coopération internationale en matière migratoire, de faciliter la recherche de solutions pratiques aux problèmes de migration, et enfin de fournir une aide humanitaire aux migrants dans le besoin, qu'il s'agisse de réfugiés, de personnes déplacées ou d'autres personnes déracinées. Ce mandat doit être exercé selon la Constitution de l'OIM dans le respect du lien entre la migration et le développement économique, social et culturel et du droit à la liberté de mouvement des êtres humains. L'Organisation a ainsi défini quatre domaines de gestion des migrations: la relation migration et développement, la migration assistée, la migration régulée et les mesures à mettre en place face à la migration forcée, dans lesquels elle collabore étroitement avec des partenaires gouvernementaux, intergouvernementaux et non gouvernementaux.

Actualités

(38) Réfugiés : tendances mondiales

C'est nouveau un record qu'a pu déplorer le HCR le 18 juin 2018 dans son rapport annuel sur les tendances mondiales en 2017²⁶: plus de 68,5 millions de personnes « déracinées », un nombre en augmentation constante depuis cinq ans. Sur ce total, 16,2 millions de personnes le sont devenues durant l'année 2017. Les réfugiés qui ont fui leurs pays pour échapper au conflit et à la persécution représentent 25,4 millions de personnes, la plus forte augmentation jamais enregistrée par le HCR pour une seule année. Enfin, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont au nombre de 40 millions, soit un peu moins que les 40,3 millions de déplacés internes en 2016. Parallèlement, le nombre de demandeurs d'asile qui étaient toujours en attente de l'obtention du statut de réfugié au 31 décembre 2017, a augmenté d'environ 300 000 pour atteindre 3,1 millions. Les guerres et les persécutions sont à l'origine de cette évolution, notamment en Syrie, Afghanistan, Sud Soudan, Myanmar et Somalie. Comme toujours, ce ne sont pas les Etats développés du Nord qui sont les plus touchés et qui, globalement, accueillent le plus de personnes déplacées. En effet, la Turquie accueille 3,5 millions de personnes, elle est suivie du Pakistan, de l'Ouganda, du Liban, de l'Iran, du Bangla Desh et du Soudan. Seule l'Allemagne s'intercale à la sixième place. On notera enfin que durant l'année 2017, 5 millions de déplacés sont rentrés dont 4,2 millions déplacés internes.

²⁶ <http://www.unhcr.org/fr/news/stories/2018/6/>

Ce rapport enseigne ainsi que la perception des événements peut être en contradiction avec la réalité. Les statistiques confirment une fois de plus que le plus grand nombre des réfugiés ne se trouvent pas dans des pays développés mais à 85% dans des pays en développement pauvres et recevant peu d'aide pour prendre en charge ces populations. Quatre réfugiés sur cinq demeurent dans des Etats frontaliers de leur pays d'origine. La plupart des réfugiés vivent en milieu urbain (58 %) et non dans des camps ou en zone rurale, et la population mondiale déracinée est constituée de jeunes (53 % d'enfants dont beaucoup sont non accompagnés ou séparés de leurs familles). Sur les 25,4 millions de réfugiés, outre les palestiniens relevant de l'UNRWA, la plupart proviennent de pays touchés par des conflits armés. L'arrêt des conflits dans l'un ou l'autre de ces pays pourrait donc radicalement modifier la situation mondiale des déplacements. Enfin, le nombre de réfugiés réinstallés a diminué de plus de 40 %, du fait de la baisse du nombre de places de réinstallation offertes, ce qui conduit alors de tenter d'envisager l'état de l'asile. De ce point de vue, les statistiques de l'asile publiées par l'Office statistique de l'Union européenne (EUROSTAT) fournissent également des informations intéressantes. En 2017, les 28 États membres de l'Union européenne ont accordé à 538 000 (443 000 en première instance, 95 000 en appel) demandeurs d'asile, le statut protecteur (50% ont obtenu le statut de réfugié, 35% la protection subsidiaire et 14% une autorisation de séjour pour des raisons humanitaires), soit 25% de moins qu'en 2016. Ils ont accueilli par ailleurs près de 24 000 réfugiés réinstallés. Les principaux bénéficiaires ont été les citoyens de Syrie (175 800 personnes, soit 33% du nombre total de personnes ayant obtenu un tel statut, contre 57% en 2016), suivis par les citoyens d'Afghanistan (100 700, soit 19%) et ceux d'Irak (64 300, soit 12%). Plus de 70% des syriens qui ont obtenu un statut protecteur ont été enregistrés en Allemagne, Etat qui a pris plus de 60% des décisions positives d'octroi (325 000 contre 40 600 pour la France ou 31 200 pour la Suède). Le résultat des décisions sur les demandes d'asile varie fortement selon le pays de citoyenneté des demandeurs d'asile (de 5% pour les citoyens de l'Albanie à 94% pour les Syriens et 92% pour les Erythréens).

Fort de ces constats, le Haut-Commissaire aux Réfugiés a considéré qu' « une nouvelle approche mondiale sur les réfugiés est nécessaire d'urgence » et devrait s'appuyer sur un nouveau Pacte mondial

(39) Pacte Mondial sur les Réfugiés et Pacte Mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières.

Le 19 septembre 2016, l'Assemblée générale des Nations Unies avait adopté à l'unanimité la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants par laquelle les États membres s'engageaient à renforcer et à améliorer les mécanismes de protection des personnes qui se déplacent. Ils exprimaient leur profonde solidarité avec toutes les personnes qui ont été contraintes de fuir, réaffirmaient leur obligation de respecter pleinement les droits fondamentaux des réfugiés et des migrants, convenaient que la protection des réfugiés et des pays qui les accueillent sont des responsabilités internationales partagées qui doivent être assumées de manière plus équitable et prévisible et promis un soutien important aux pays touchés par des déplacements massifs de réfugiés et de migrants. La Déclaration est à l'origine de l'adoption en 2018, de deux nouveaux pactes mondiaux: un Pacte mondial sur les réfugiés et un Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières.

L'élaboration du Pacte mondial pour les réfugiés²⁷ était à la charge du HCR qui devait s'inspirer du Cadre d'action global pour les réfugiés (CRRF), prévu à l'Annexe I de la Déclaration de New York et engager des consultations à cet effet avec les gouvernements et les autres parties prenantes. Il a été présenté à l'Assemblée générale par le Haut-Commissaire dans son rapport annuel de 2018 (dont il constitue la seconde partie)²⁸. Cette élaboration a

²⁷ <http://www.unhcr.org/fr/vers-un-pacte-mondial-sur-les-refugies.html>

²⁸ A/73/12 (PartII).

reposé sur trois processus interdépendants développés en 2017, au centre desquels se trouve le HCR. La Déclaration de New York définit d'abord les éléments clés d'un Cadre d'action global pour les réfugiés (CRRF) devant être appliqué aux mouvements massifs de réfugiés et aux situations de réfugiés prolongées. Ce document met l'accent sur l'importance d'aider les pays et les communautés qui accueillent un grand nombre de réfugiés, d'assurer la participation des acteurs du développement à un stade précoce, et d'élaborer une approche des réponses en faveur des réfugiés qui engage l'ensemble de la société. Il vise à alléger les pressions exercées sur les pays d'accueil, à accroître l'autonomie des réfugiés, à élargir l'accès à des solutions faisant appel à des pays tiers et à créer dans les pays d'origine les conditions nécessaires au retour des réfugiés. Le CRRF a fait l'objet d'un commencement d'application dans un certain nombre de pays ainsi que dans deux contextes régionaux en Afrique et en Amérique centrale, permettant ainsi de dégager des bonnes pratiques. Ensuite, les principaux aspects du Pacte, envisagés sur un plan thématique, ont fait l'objet de discussions avec la participation des États membres des Nations Unies et de la société civile (ONG, universitaires, experts etc...) en mettant notamment l'accent sur les conditions dans lesquelles la communauté internationale peut aider les États et les communautés à prendre en charge un grand nombre de réfugiés. Enfin, le Dialogue du Haut-Commissaire sur les défis de protection, qui s'est tenu en décembre 2017, a permis de faire le bilan des progrès accomplis et des enseignements retirés lors de l'application pratique du Cadre d'action global pour les réfugiés et des discussions thématiques.

Le Pacte est destiné à alléger les pressions exercées sur les pays d'accueil, accroître l'autonomie des réfugiés, élargir l'accès à des solutions faisant appel à des pays tiers et aider à créer dans les pays d'origine les conditions nécessaires au retour des réfugiés dans la sécurité et la dignité. Si le Pacte n'est pas juridiquement contraignant, il repose principalement sur le régime de protection des réfugiés établi par le droit international, et notamment la Convention de 1951 et son Protocole de 1967 mais également sur les instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'homme et au droit international humanitaire. Son but est clairement opérationnel (« opérationnaliser les principes de partage de la charge et des responsabilités »)

La déclaration de New York a été l'occasion de lancer un autre processus de négociations, séparé, en vue de l'adoption d'un Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières²⁹ qui a été finalisé le 13 juillet 2018 par l'Assemblée générale de l'ONU. Il fait suite à 18 mois de discussions thématiques et de consultations entre les États membres de l'ONU et des membres de la société civile mais aussi des migrants eux-mêmes. Le Pacte est conçu comme un cadre de coopération non contraignant comportant un ensemble d'engagements communs sur la base de 23 objectifs, permettant aux États de répondre aux défis des migrations internationales contemporaines. Il énonce également à cette fin des mesures concrètes concernant la gestion des frontières, la documentation, les services aux migrants, le renforcement des capacités des États, la protection consulaire et la reconnaissance des compétences. Le texte contient enfin de multiples références aux migrations environnementales, la dégradation lente de l'environnement, les catastrophes naturelles et les impacts du changement climatique étant des facteurs décisifs des migrations contemporaines. Le texte du Pacte doit être formellement approuvé les 10 et 11 décembre 2018 lors d'une conférence intergouvernementale à Marrakech. C'est la première fois que les États membres des Nations Unies négocient un accord couvrant toutes les dimensions des migrations internationales d'une manière globale.

Un certain nombre d'ONG ont néanmoins estimé que le Pacte n'était pas à la hauteur des enjeux. Selon Amnesty International, le texte ne fait que « valider l'approche actuelle, intenable : les États les plus riches peuvent choisir quelles mesures ils prennent, ou non, en

²⁹ <https://refugeesmigrants.un.org/fr/pacte-mondial-pour-les-migrations>

vue de partager les responsabilités ». Relevant les politiques restrictives adoptées par de nombreux Etats, l'ONG souligne que « Si le Pacte mondial contient quelques bonnes propositions, on ignore s'il s'appuie sur la volonté politique nécessaire pour les mettre en œuvre ». Et, selon le Conseil européen pour les réfugiés, il manque d'engagements précis et de standards quantifiables permettant de concrétiser ses objectifs

(40) L'Union européenne et les réfugiés en Méditerranée

La question des réfugiés reste pour l'Union européenne une question particulièrement sensible car la crise des réfugiés s'est transformée en une véritable crise de l'Union. Les évolutions politiques de plusieurs Etats membres hostiles à l'accueil de réfugiés et de migrants ont causé une césure profonde et posé la question de la réalité d'une communauté de valeurs entre Etats européens. La recherche de solutions s'est avérée particulièrement difficile du fait de ces divergences, s'appuyant sur un volontarisme aléatoire des Etats. Or, la question, en Méditerranée notamment, reste entière et soulève même de nouvelles difficultés liées notamment aux sauvetages réalisés en mer par les ONG.

Malgré les moyens mis en oeuvre par l'Union européenne, les flux de migrants venant du sud de la Méditerranée (essentiellement des Syriens, des Marocains et des Nigériens) ne se sont pas taris, un rapport du HCR du 23 novembre 2017 signalant simplement que les itinéraires avaient évolué au gré notamment des changements politiques intervenant dans les Etats du nord. Ainsi, la route maritime vers la Grèce a retrouvé un intérêt (80% des arrivants venant de Syrie, d'Irak et d'Afghanistan) par rapport à l'Italie qui a vu diminuer les arrivées notamment venant de Libye (au profit des personnes venant de Tunisie, de Turquie et d'Algérie). Une augmentation significative des arrivées par voie terrestre et maritime a été constatée par contre en Espagne, la plupart des personnes venant du Maroc, de la Côte d'Ivoire et de la Guinée. Le rapport décrit également des traversées entre la Turquie et la Roumanie par la mer Noire, les premières depuis février 2015, ainsi qu'une forte augmentation des arrivées à Chypre. La voie de la Méditerranée centrale devenant beaucoup plus incertaine, les flux se reportent donc vers la périphérie. Mais, par la mer, l'accès aux côtes européennes est devenu difficile du fait du refus des Etats, et par voie de conséquence des difficultés rencontrées par les ONG.

Les difficultés entre les Etats, accusés de ne pas respecter les obligations de sauvetage en mer et plus généralement les droits de l'homme et les ONG, accusées d'encourager les mouvements de migrants voire de collusion avec les passeurs se sont concentrées principalement sur la voie de la Méditerranée centrale. Aggravées par le changement politique survenu en Italie en juin 2018, elles se sont néanmoins manifestées bien avant, mettant en présence trois protagonistes : deux Etats membres de l'Union européenne, Malte et l'Italie, voies d'accès privilégiées à l'Union et du point de vue des accords de Dublin, Etats de première admission ; la Libye, Etat de départ des réfugiés et des migrants dans l'incapacité politique de faire face au flux ; enfin les ONG, très présentes dans la zone pour effectuer des opérations de sauvetage (10 navires étaient présent sur zone au printemps 2017). A cela s'ajoutent les moyens aéro-navals déployés dans le cadre de l'Opération Sophia et ceux déployés par FRONTEX. Dans un premier temps, l'intervention des ONG est apparue bénéfique à plusieurs titres : permettre aux navires marchands de poursuivre leur route en se dégageant des opérations de sauvetage ; soulager le travail des garde-côtes et de la marine libyenne ; permettre aux navires européens de EUNAVFOR Med / Sophia de se concentrer sur la lutte contre les trafics. La situation s'est cependant progressivement dégradée avec la multiplication des navires des ONG et des incidents de plus en plus fréquents avec les gardes-côte libyens à partir de 2016³⁰. L'Italie, se trouvant en première ligne, et jugeant le soutien des autres Etats membres, insuffisant, va mettre en cause le rôle

³⁰ La présence des navires des ONG au large de la Libye : saluée, encouragée puis vilipendée et refusée, Bruxelles 2, n°63.

des ONG dans cette situation tout en essayant d'aider la Libye à maîtriser les flux de réfugiés. A l'égard des ONG, l'Italie va déclencher des procédures judiciaires, sans succès, leur collusion avec les passeurs n'ayant pu être démontrée, et, en juillet 2017, en liaison avec la Commission européenne, préparer un projet de code de conduite pour les ONG qui assurent des opérations de recherche et de secours en Méditerranée prévoyant de réguler leurs activités de secours aux migrants au large de la Libye. Entré en vigueur le 1er août 2017, le code n'a pas de portée juridique obligatoire (même si un navire d'une ONG allemande non signataire du Code sera placé sous séquestre à la demande de la justice italienne). Dans le même temps, l'Italie a signé avec la Libye un mémorandum entériné par les « 27 », pour renforcer la coopération, lutter contre le trafic illégal de migrants en Méditerranée et gérer les frontières maritimes. Une coopération et une assistance italiennes sont fournies aux garde-côtes et à la marine libyennes sur trois ans. Durant toute l'année 2017, les incidents entre navires des ONG et garde-côte libyens vont néanmoins se multiplier et le 2 août 2017, la Chambre des députés et le Sénat italiens approuvent même le principe du déploiement de navires militaires italiens dans les eaux libyennes. Progressivement, les ONG vont se trouver écartées de la zone libyenne par une inflexion de la position italienne et de la position européenne. L'Italie, suivie par Malte, ferme ses ports en juin 2018 à l'*Aquarius* et au *Lifeline* mais les navires seront finalement accueillis à Malte et en Espagne et les personnes secourues réparties dans plusieurs Etats membres à la suite d'une négociation *ad hoc* pilotée par la France. Le 17 juillet 2018, le gouvernement italien adopte une position plus générale en demandant que soit modifié le plan d'opération d'EUNAVFOR Med Sophia, les navires des Etats membres de l'Union ne pouvant plus désormais débarquer en Italie les migrants et demandeurs d'asile sauvés en mer. De son côté, le Conseil européen du 29 juin 2018 donnera raison aux garde-côtes libyens dans les conflits constant qui les opposent aux navires des ONG en demandant « aux navires qui opèrent en Méditerranée [de] respecter les lois applicables et ne pas faire obstacle aux opérations des gardes-côte libyens ».

Le Conseil européen du 29 juin 2018 tentera également de trouver une solution commune et pérenne à la question et parviendra sur ce point à un accord. Selon le président français, s'agissant de mieux protéger les frontières de l'Union et de renforcer les règles d'accueil, « la coopération européenne l'a emporté (...). La solidarité que nous devons aux premiers pays d'entrée a été actée lors de ce sommet. » Les Etats membres se sont en effet mis d'accord sur trois points. Le premier porte sur la création de centres d'accueil dits « contrôlés », mis en place de façon volontaire dans les pays de premier accueil et nécessairement méditerranéens dans lesquels une distinction serait faite « rapidement » entre migrants irréguliers à expulser et demandeurs d'asile légitimes, qui pourraient être répartis dans l'UE, « sur une base volontaire ». Cette nouvelle forme de hot spots a été particulièrement difficile à obtenir, l'Italie, qui a rappelé à cette occasion son refus d'accueillir désormais les navires des ONG, refusant tout texte qui ne la soulagerait pas, rapidement et concrètement, de sa mission de premier accueil en Méditerranée, face à la Libye. La faiblesse de ce mécanisme est patente du fait de son caractère volontaire. Outre l'Italie et Malte et à un degré moindre l'Espagne et la Grèce, il ne peut concerner que la France ce que le président français a refusé en considérant que la France n'était pas un Etat de premier accueil. Le second point a consisté à poser le principe de la création de « plates-formes de débarquement » hors de l'UE, concept emprunté au HCR et soutenu par l'Italie et les Etats membres d'Europe centrale. Cela devrait permettre de regrouper, au nord de l'Afrique plutôt qu'au sud de l'Europe, les migrants sauvés dans les eaux territoriales libyennes ou dans les eaux internationales, en respectant le principe du débarquement dans le port le plus sûr et le plus proche. La géographie conduit à envisager une localisation dans trois Etats, la Libye, la Tunisie et le Maroc, mais aucun des trois ne s'est montré favorable à cette solution (pas plus que l'Albanie également pressentie). Là encore, le volontarisme est de nature à bloquer la mise en place de ce mécanisme, à moins sans doute de

consentir à ces Etats une aide financière du type de celle qui a été accordée à la Turquie. L'Organisation internationale pour les migrations a d'ailleurs considéré que « toute solution doit être une solution européenne », estimant que les centres de gestion des demandeurs d'asile devaient être situés en Europe et non à l'étranger. Enfin en troisième lieu, les Etats membres vont continuer à travailler sur une réforme de la convention de Dublin, sensée instaurer un partage plus équitable des réfugiés, sur la base d'un « équilibre entre responsabilité et solidarité, prenant en compte les personnes débarquées à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage ». Aucune échéance n'est cependant fixée.

Si le consensus entre les Etats membres a pu être sauvé, c'est au prix d'un volontarisme systématique (pour l'accueil, la relocalisation et la réinstallation) qui le prive de l'essentiel de sa portée. « La coopération européenne l'a emporté sur des solutions nationales qui n'auraient été ni efficaces, ni durables. » mais cette coopération dépend de positions strictement nationales. C'est bien ainsi que l'ont compris les Etats d'Europe centrale qui craignaient la mise en place de quotas obligatoires et ce sont toujours les solutions ad hoc qui priment. Une nouvelle affaire *Aquarius*, désormais le seul navire de sauvetage des ONG en Méditerranée, privé désormais de pavillon, survenue en septembre 2018 est venu le confirmer. Avec 58 naufragés à bord, le navire s'était vu refuser l'accès, « à titre exceptionnel », au port de Marseille, la France exigeant une solution européenne. Finalement, la négociation permettra au navire d'accoster à Malte et aux naufragés se trouvant à bord d'être accueillis par l'Allemagne, la France, l'Espagne et le Portugal.

(41) Le renouvellement de l'accord Union européenne-Turquie du 18 mars 2016

Il reste que le projecteur mis sur la voie de la Méditerranée centrale tendrait à passer sous silence le caractère général des mouvements de population qui affectent l'ensemble du monde méditerranéen. Or, la voie de la Mer Egée pourrait éventuellement se réactiver, ce qui a justifié le renouvellement le 18 mars 2018 (la veille un nouveau naufrage faisait 16 morts et 3 disparus) de l'accord Union européenne-Turquie du 18 mars 2016. Bruxelles a donc promis une nouvelle enveloppe de 3 milliards de dollars sur deux ans pour l'accueil des réfugiés, estimant que cet accord avait eu des résultats positifs alors même que les relations entre Bruxelles et Ankara sont très mauvaises et que l'Union reste sous la menace d'un chantage de la Turquie sur l'ouverture de ses frontières. La règle du « 1pour1 » (pour toute reconduite d'un Syrien en Turquie, un autre Syrien ayant déjà obtenu le statut de réfugié auprès du HCR serait accueilli en Europe) faisait également partie du *deal*. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord, 12 500 Syriens (la limite était fixée à 72 000) ont été réinstallés depuis la Turquie (qui accueille 3,5 millions de réfugiés syriens). La Turquie, pour sa part, n'a pas obtenu la suppression des visa pour ses ressortissants désireux de se rendre dans l'Union ni de progrès dans son processus d'adhésion, bloqué par le coup d'état manqué de juillet 2016. Enfin, si la situation des réfugiés et des migrants s'est améliorée en Turquie, l'aide financière européenne ayant permis de développer la scolarisation et de distribuer un revenu mensuel à 1,2 millions de personnes, elle reste difficile en Grèce pour les personnes qui, ne sont pas reconduites en Turquie et ne peuvent prétendre à une relocalisation dans un Etat membre de l'Union.

(42) Droits des réfugiés, droits de l'homme et droit de la mer

Les derniers développements de ce qu'il est convenu d'appeler la crise des réfugiés et des migrants en Méditerranée ont conduit à soulever, à propos du sauvetage en mer des réfugiés et des migrants, d'autres questions tenant aux relations entre droit des réfugiés, droits de l'homme et droit de la mer. Les principes commandant le sauvetage maritime ne sont pas nouveaux. Ils ont été exprimés de manière synthétique et parfaitement claire par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Aux termes de son article 98§1, « tout Etat exige du capitaine d'un navire battant son pavillon que, pour autant que cela lui est possible sans faire courir de risques graves au navire, à l'équipage ou aux passagers, a) il

prête assistance à quiconque est trouvé en péril en mer, b) il se porte aussi vite que possible au secours des personnes en détresse...

Cette disposition, qui traduit la solidarité indispensable entre gens de mer, ne connaît pas de limites tenant à la zone considérée (même si l'article 98 se trouve sans la Partie VII consacrée à la Haute Mer), aux pavillons ou aux caractéristiques des navires en cause. Auparavant, plusieurs conventions, toujours en vigueur, avaient déjà organisé le sauvetage en mer. Ainsi, la Convention SOLAS impose-t-elle à tout État Partie de « ... prendre les dispositions nécessaires pour la communication et la coordination en cas de détresse dans la zone relevant de sa responsabilité et pour le sauvetage des personnes en détresse en mer à proximité de ses côtes. Ces dispositions doivent comprendre la mise en place, l'utilisation et l'entretien des installations de recherche et de sauvetage jugées réalisables et nécessaires ... » (règle V/7.1). De plus, en vertu de la Convention de Hambourg sur la recherche et le sauvetage maritimes, (Convention SAR), les États Parties « ... s'assurent qu'une assistance est fournie à toute personne en détresse en mer... sans tenir compte de la nationalité ou du statut de cette personne, ni des circonstances dans lesquelles celle-ci a été trouvée » (Chapitre 2, paragraphe 2.1.10) et veillent à « ... leur prodiguer les premiers soins médicaux ou autres dont ils pourraient avoir besoin, et à les remettre en lieu sûr » (Chapitre 1, paragraphe 1.3.2). La notion de lieu sûr se trouve par ailleurs précisée par les Directives sur le traitement des personnes secourues en mer selon lesquelles il incombe principalement au gouvernement responsable de la région de recherche et de sauvetage (région SAR) où ont été récupérées les personnes secourues de fournir un lieu sûr ou de veiller à ce qu'un lieu sûr soit fourni. Un lieu sûr est un endroit où les opérations de sauvetage sont censées prendre fin et où : la sécurité des personnes secourues n'est plus menacée ; les besoins humains fondamentaux (tels que des vivres, un abri et des soins médicaux) peuvent être satisfaits ; et des dispositions peuvent être prises pour assurer le transport des personnes secourues vers leur prochaine destination ou leur destination finale.³¹ Néanmoins, si le navire de sauvetage est un lieu où les migrants et réfugiés sont a priori en sécurité et où ils relèvent de la juridiction de l'Etat du pavillon même si le navire n'est pas assimilé au territoire, ce dernier n'a aucune obligation d'accorder un asile durable aux réfugiés qui ont été sauvés.

La mise en oeuvre de ces dispositions par les navires de sauvetage armés par des ONG a soulevé d'importantes difficultés, d'abord sur la notion de lieu sûr, ensuite sur le droit au pavillon des navires en cause. Dans un premier temps, la question a tourné autour de la notion de lieu sûr. Certes, un réfugié ou un migrant sur un navire de sauvetage n'est plus en détresse mais il ne peut être condamné à rester à bord et doit donc être débarqué dans un port sûr, notion sujette à interprétation suivant le contexte dans lequel on l'inscrit. On retrouve ici des débats déjà rencontrés lorsqu'il s'est agi de déterminer, lors de la crise des réfugiés de 2015, si la Turquie était bien un Etat sûr. Or, il est difficile de considérer que les ports libyens sont actuellement des ports sûrs au sens des directives précédentes, bien que cela semble résulter de l'attitude des gardes-côte libyens encouragés par certains Etats européens. Il en va autrement en ce qui concerne les ports d'autres Etats dont sont issus également une partie des migrants et des réfugiés. Si des naufragés viennent des côtes tunisiennes, cela ne signifie-t-il pas que la Tunisie et donc ses ports ne sont pas sûrs ? Dès lors, et c'est bien la perception des ONG, leur débarquement ne peut se réaliser que dans un port du nord. Pourtant le caractère désormais mixte (réfugiés/migrants) des flux de personnes déplacées fait que l'on peut douter de l'octroi général de l'asile à tous les tunisiens au motif de la situation en Tunisie. Seuls les ports des Etats du nord de la Méditerranée étant selon cette interprétation des ports sûrs, ces Etats seraient, pour cette zone géographique, dans l'obligation d'accueillir toutes les

³¹ Organisation Maritime Internationale, Haut Comité pour le Réfugiés des Nations Unies, Organisation Internationale des Migrations, Guide des principes et des mesures qui s'appliquent aux réfugiés et aux migrants, 2015

personnes sauvées d'un naufrage, qu'elles bénéficient d'un statut protecteur (les réfugiés) ou non (les migrants). En l'état, il apparaît que les Etats du nord de la Méditerranée ne sont pas prêts à accepter une telle obligation et pour éviter d'adopter une attitude de refus, ils ont déployé une autre stratégie tendant à limiter voire à tarir le flux de réfugiés et de migrants : bloquer le sauvetage maritime par les ONG en agissant sur le pavillon des navires qu'elles affrètent. L'odyssée de l'*Aquarius*, dernier navire affrété par une ONG à réaliser des opérations de sauvetage en Méditerranée fournit un bon exemple de cette action. L'*Aquarius* appartient à la société allemande *Jasmond Shipping* et est affrété par *SOS Méditerranée* (dont le siège est à Marseille) en partenariat avec la branche hollandaise de MSF. Le navire, navigant sous pavillon de Gibraltar avant même son affrètement par *SOS Méditerranée*, s'était vu en août 2018, retirer son immatriculation pour non-respect des procédures juridiques internationales concernant le sauvetage des migrants en Méditerranée. Gibraltar lui avait demandé de mettre fin aux opérations de sauvetage au motif qu'il ne lui avait pas été accordé d'autorisation à cet effet. *SOS Méditerranée* a alors sollicité le Panama qui a accepté d'immatriculer l'*Aquarius* pour ensuite, le 22 septembre, annoncer qu'il lui retirait son pavillon. Selon un communiqué publié le 21 septembre « l'administration maritime panaméenne a entamé une procédure d'annulation officielle de l'immatriculation du navire *Aquarius* après la réception de rapports internationaux indiquant que le navire ne respecte pas les procédures juridiques internationales concernant les migrants et les réfugiés pris en charge sur les côtes de la mer Méditerranée ». Cette décision fait suite à une plainte de l'Italie (dont il est avéré qu'elle s'est accompagnée de pressions du gouvernement italien à l'encontre du Panama) selon laquelle « le capitaine du navire a refusé de renvoyer des migrants et réfugiés pris en charge vers leur lieu d'origine ». Dans le contexte des multiples escarmouches qui ont opposé les navires des ONG aux garde-côtes libyens, l'*Aquarius* avait secouru des naufragés au large de la Libye mais refusé de les transférer sur un navire libyen pour être ramenés dans ce pays, au motif que celui-ci n'était pas un « lieu sûr ».

Privé désormais de pavillon, l'*Aquarius* ne peut donc plus naviguer légalement ce qui a conduit les ONG à se mobiliser pour convaincre un Etat de lui accorder une immatriculation. Plusieurs solutions ont été envisagées jusqu'à éventuellement le pavillon du Vatican. La question se pose en particulier de l'octroi du pavillon français, puisque l'*Aquarius*, ayant débarqué les migrants et les naufragés, est depuis le 4 octobre à Marseille. En France, selon l'article 219 du code des douanes, le propriétaire du navire doit notamment prouver l'existence d'un lien substantiel avec la France ou un pays membre de l'UE, et, en fonction du registre sur lequel il demande à s'inscrire, le navire doit aussi, remplir certaines conditions de sécurité et de gestion. Selon le Code des transports, le registre 1, est réservé à la pêche et au commerce national, le registre international français (RIF) est destiné aux navires de commerce au long cours, de cabotage international et aux navires exploités en charters de plus de 15 mètres hors-tout (code des transports - article L5611-2) et le registre de Wallis-et-Futuna est habituellement accordé aux bateaux de croisière. L'*Aquarius* a assurément un lien substantiel avec la France et un pays de l'Union européenne (l'Allemagne) et son état malgré son âge (construit en 1977) laisse à penser qu'il est entretenu conformément aux règles internationales. Par contre, la composition de l'équipage, souvent extra-européen selon *SOS Méditerranée*, qu'il s'agisse des officiers (russe ou ukrainien) ou des matelots (africains ou asiatiques) soulève des difficultés de conformité avec les règles régissant le pavillon RIF. Plus généralement, en droit français, les procédures d'immatriculation ne concernent que les navires de pêche, de commerce ou de plaisance alors que l'immatriculation serait ici demandée pour être un navire de sauvetage. Gibraltar avait d'ailleurs motivé le retrait du pavillon de l'*Aquarius* parce qu'il pratiquait des activités de sauvetage en mer et non la recherche scientifique pour laquelle il était enregistré. En réalité, l'enregistrement comme navire de sauvetage n'aurait guère de sens, puisque tout navire, quel que soit son statut et son

activité, devient un navire de sauvetage si les circonstances l'exigent. Il n'en demeure pas moins que si l'on ne retient que l'exemple de la France, certains navires ne sont que des navires de sauvetage parce qu'ils sont armés par des membres de la SNSM, association de la loi de 1901 reconnue d'utilité publique depuis 1970.

Un constat s'impose, à la fois évident et alarmant : l'épée du droit est singulièrement émoussée pour parvenir à trancher des questions qui sont fondamentalement politiques. Les « considérations élémentaires d'humanité », reconnues par le Tribunal de Nuremberg et consacrées par la jurisprudence internationale, fournissent néanmoins aux juristes et aux politiques, conflit armé ou pas, une ligne de conduite qui semble particulièrement claire.

IV.2. Victimes des conflits armés

Repères

(43) *La situation des victimes des conflits armés se distingue de celles victimes d'épidémies ou de catastrophes car elles bénéficient de la protection résultant de l'application du droit des conflits armés (DCA) et du droit humanitaire (DIH). Le premier comporte à la fois le droit de faire la guerre et ses limites concernant notamment les méthodes et moyens de combat mais également le droit applicable dans la guerre, c'est-à-dire le droit humanitaire. Le DCA/DIH a ainsi une triple dimension : prescription des comportements, protection des individus, répression des infractions. Construit progressivement au long des siècles, il a atteint un haut degré de développement et aussi, parfois de complexité. Dans cette évolution, le rôle du Comité International de la Croix Rouge (CICR) a été décisif pour adapter la réglementation juridique internationale à l'évolution des conflits armés. La répression des infractions, longtemps en retard, bénéficie du développement de la justice pénale internationale et de la création de la Cour Pénale Internationale, qui fut, selon la formule du Professeur Condorelli « un pas de géant » mais dont on ne sait s'il sera réellement franchi. Il est vrai que, malgré son originalité, le DCA/DIH demeure une branche du droit international, dépendant étroitement des Etats aussi bien pour son élaboration que pour sa mise en œuvre.*

IV.2.1. L'activité du CICR et le développement du DCA/DIH

Repères

(44) *Le Comité International de la Croix Rouge est né officiellement en 1863, à la suite de l'intervention d'Henri Dunant lors de la bataille de Solferino en 1859, comme un intermédiaire neutre, sous la forme d'une association de droit suisse, composé exclusivement de citoyens suisses. Les Etats lui ont reconnu, en vertu des conventions de 1949 et du Protocole I de 1977, une personnalité juridique internationale fonctionnelle lui permettant d'assurer deux missions : fournir protection et assistance ; assurer le développement et la promotion du DIH. Il s'est vu reconnaître également un droit d'initiative humanitaire qui lui permet de proposer aux parties belligérantes des activités humanitaires au profit des victimes mais avec le consentement de l'Etat. Il s'appuie ainsi sur sa neutralité et son impartialité pour conduire une « diplomatie de la persuasion » (M.Torrelli, Droit International Humanitaire, PUF, Que sais-je ? 1985, p.112) dont le caractère discret lui a parfois été reproché. Constatant des violations du DIH, il peut entreprendre des démarches confidentielles auprès de la partie concernée pour que celle-ci y mette fin. Ce n'est que s'il constate des violations graves qu'il pourra prendre publiquement position et dénoncer les faits mais uniquement si ceux-ci sont avérés, si les démarches confidentielles n'ont pas abouti et surtout si la publicité est dans l'intérêt des victimes. C'est cet intérêt qui commande son action.*

Le DIH intervient dans trois domaines : la détermination des espaces, des personnes et des biens protégés (dit Droit De Genève car ayant pour fondement les 4

Conventions de Genève du 12 août 1949), la détermination des méthodes et moyens de combat autorisés (dit Droit de La Haye trouvant son origine dans les Conférences de La Haye de 1864 et 1907) et la sanction de la violation de ces règles (dit Droit de New York car émanant de l'Organisation des Nations Unies). L'architecture du DIH est conventionnelle et reste donc soumise aux règles du droit des traités. Si tous les Etats sont parties aux conventions de Genève de 1949, leur nombre est plus limité pour les Protocoles de 1977 qui s'accompagnent également de davantage de réserves et de déclarations interprétatives. C'est le cas notamment pour les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies y compris pour la France et le Royaume Uni. Face à cette limitation de la portée des règles contenues dans des dispositions conventionnelles, le CICR a élaboré une recension du DIH coutumier pour déterminer les règles de droit international humanitaire correspondant à la pratique générale des Etats. Le résultat a été néanmoins source de divergences, certains Etats contestant la méthode retenue pour identifier les règles coutumières, d'autres, le contenu de ces règles lui-même.

L'évolution de la conflictualité et notamment celle des méthodes et des moyens de combat devrait conduire à l'adoption de nouvelles normes. Les positions sur ces questions sont toutefois encore trop divergentes sur des questions comme l'application du DIH aux drones, aux systèmes d'armes létaux autonomes et aux cyber-armes. Il existe néanmoins des discussions partielles au sein de groupes d'experts nationaux dont les résultats relevant de la *soft law*, n'ont pas de portée juridique obligatoire. L'objectif poursuivi est à la fois de tenter de fixer l'état du droit tel que les experts le perçoivent et éventuellement de proposer des recommandations qui seront susceptibles de servir de base à la négociation d'un éventuel traité international (voir « Remarques sur les Manuels de Tallinn (1.0 et 2.0) et le droit international applicable aux cyber-opérations », *Questions de Paix et de Sécurité Internationales*, cette revue). Le CICR est confronté à la même difficulté : le manque de consensus actuel sur les questions les plus sensibles concernant la mise en oeuvre du DIH l'ont conduit par exemple à élaborer un Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités destiné à formuler des recommandations en vue de l'interprétation des Conventions et des Protocoles.

Actualités

(45) Rapports entre le Jus ad Bellum et le Jus in Bello

Si le droit régissant l'emploi de la force (*Jus ad bellum*) et le DIH (*Jus in Bello*) constituent des ordres juridiques différents, ils sont parfaitement interdépendants. Sur la période considérée, il apparaît de ce point de vue une érosion considérable du principe de l'interdiction du recours à la force qui n'est naturellement pas sans conséquences sur le DIH. Non seulement les groupes armés mais surtout les Etats utilisent quelquefois la force *prima facie* et sans se préoccuper de trouver à leur action une base juridique ou en s'efforçant de présenter une justification *ad hoc*. Cette démarche a systématiquement recours à l'argument humanitaire, sans même d'ailleurs qu'il soit inséré dans une construction juridique, telle que la responsabilité de protéger. La légitimité de l'action qui se fonde dans ce cas sur la protection des civils, est donc décisive. Ce fut le cas lorsque les Etats-Unis, la France et le Royaume Uni ont attaqué et détruit, le 7 avril 2018, des sites liés au programme chimique syrien. Opération conduite sans l'autorisation du Conseil de sécurité et présentée comme une réponse à des frappes chimiques sur la ville de Gouta et, de ce fait, à la violation de la Convention sur l'interdiction des armes chimiques par la Syrie, sa justification était en réalité humanitaire et la légalité « une légalité morale » (?) contre un régime qui massacre sa population. D'autres arguments relevant davantage du *jus in bello* que du *jus ad bellum* ont été invoqués par les Etats intervenants : le caractère ciblé des frappes permettant d'éviter les dommages collatéraux ; leur proportionnalité qui apparaît bien singulière s'il s'agissait de riposter à un crime contre l'humanité : enfin, plus curieux encore dans une telle démarche, le

fait que les destinataires ait été avertis (les syriens mais surtout les russes) faisant ainsi qu'aucune victime ne sera à déplorer du fait des frappes. L'emploi de la force est ainsi présenté comme légal parce qu'il n'a pas contrevenu dans son exécution aux principes du DIH. Une telle construction soulève deux difficultés : d'une part, elle tente d'offrir une justification juridique a posteriori à un emploi de la force contraire à la légalité internationale ; d'autre part et surtout, elle contribue à brouiller la distinction entre les deux ordres juridiques, au détriment du DIH dont la fonction est d'assurer la protection des personnes touchées par un conflit armé sans considération quant à la légalité de la décision d'employer la force.

(46) Rapport du Comité International de la Croix Rouge sur la guerre urbaine, mai 2017

Le CICR, dans un rapport présenté en mai 2017³², souligne également une autre tendance actuelle des conflits armés, le renouveau de la guerre urbaine, en prenant l'exemple des villes d'Alep, Homs, Mossoul, Falloudjah, Ramadi ou Taïz au Yémen et en s'appuyant sur les témoignages de militaires, d'humanitaires et surtout des habitants (Le rapport est sous-titré : « J'ai vu ma ville mourir : conflits urbains en Irak, Syrie et au Yémen, témoignages des lignes de front »). Le CICR (Robert Mardini, Directeur régional du CICR pour le Proche et le Moyen-Orient) considère que l'urbanisation des conflits armés est l'un des plus grands défis de notre époque même si la guerre urbaine et ses conséquences ne sont pas un phénomène nouveau. Ainsi, les taux de pertes civiles sont particulièrement élevés : 92% des personnes tuées ou blessées par des armes explosives employées en zones peuplées sont des civils, alors que les civils ne représentent que 34% des pertes lorsque ces armes sont employées dans d'autres zones. Ce phénomène s'explique pour de multiples raisons. La plus fondamentale reste le non-respect du DIH, les civils, les hôpitaux et les écoles étant régulièrement pris pour cible et les opérations militaires n'étant pas conduites en veillant à protéger la population civile. Ce non-respect provient aussi du choix des armes (bombardements aériens et tirs d'artillerie lourde) sur des zones où peuvent se trouver des combattants mais surtout beaucoup de civils, choix des armes lié également au retour de la pratique du siège. En effet, les belligérants, ne souhaitant pas mettre en péril leurs troupes dans des combats en zone urbaine, peuvent faire, avec ce type d'armes, la guerre à distance. Les deux parties, aussi bien celle qui assiège que celle qui est assiégée font alors courir des risques mortels aux civils, d'autant que les blessés ou les malades, les hôpitaux étant attaqués, ne peuvent pas recevoir les soins nécessaires. Plus généralement, le CICR relève la multiplication des acteurs étatiques et non étatiques parties aux conflits ainsi que l'intervention systématique d'Etats tiers. Enfin, il souligne l'impact visible (multiplication des personnes déplacées fuyant leurs villes rendues invivables par la destruction des infrastructures) et invisible (stress traumatique rendant difficile pour chacun de rebâtir sa vie, pour les communautés, de briser les cycles de violence et plus encore d'engager un processus de reconstruction). Au terme de ce rapport, le CICR formule « instamment » dix demandes aux belligérants et aux Etats et à la Communauté internationale. En réalité, il s'agit le plus souvent, une fois encore, de respecter les principes fondamentaux du DIH par lesquels les Etats, au moins, sont liés par leurs engagements internationaux. La Communauté internationale à laquelle il est demandé, curieusement, « de s'abstenir de déplacer des personnes et de respecter les déplacés internes », doit de son côté apporter protection et assistance, et, ce qui est plus original, « aider à reconstruire les communautés, et non pas seulement les infrastructures. Les villes sont aussi constituées de personnes, pas uniquement de bâtiments. La manière dont les villes sont reconstruites peut avoir un impact considérable sur l'avenir ».

Portée du DIH/DCA

³² Rapport spécial du Comité International de la Croix Rouge (CICR) sur le coût humain catastrophique de la guerre urbaine moderne dans trois pays du Moyen Orient, mai 2017

Le processus d'adhésion aux principaux traités du Droit International Humanitaire qui fournit un indicateur utile de la portée de ce droit s'est poursuivi en 2016, 2017 et 2018. On trouvera ci-joint la liste des Etats devenus parties aux traités, dans la présentation retenue par le CICR³³.

Actualités

(47)

Victimes des conflits armés

Protocole additionnel III aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel, 8 décembre 2005 (Etats parties : **74**, Etats signataires : **22**, au 31 juillet 2018)

Burkina Faso, 7 octobre 2016, Madagascar : 10 juillet 2018

Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, 25 mai 2000 (**167/12**)

Pakistan, 17 novembre 2016, (Déclaration : Conformément au paragraphe 2 de l'article 3 du Protocole facultatif [...] la République islamique du Pakistan déclare que : i. L'âge minimum de recrutement dans les forces armées pakistanaïses est de 16 ans. ii. Les membres des forces armées ne sont pas déployés dans les zones de conflit avant d'avoir 18 ans. iii. Le recrutement dans les forces armées pakistanaïses est strictement volontaire et les recrues sont choisies à l'issue d'un concours ouvert à tous, sur la base de leurs mérites, sans qu'il soit fait usage de la force ou de la contrainte). **République Centrafricaine, 21 septembre 2017**, Déclaration « Le Gouvernement de la République centrafricaine déclare que [...] l'âge minimum pour l'engagement dans les forces armées centrafricaines, la gendarmerie et la police est fixé à dix-huit ans révolus. L'engagement est absolument volontaire et ne peut être fait qu'avec le plein gré du concerné. »

Méthodes et moyens de combat

Convention interdisant les armes biologiques, 10 avril 1972 (**181/6**)

Angola, 26 juillet 2016 ; Côte d'Ivoire, 23 mars 2016 ; Dominique, 1^{er} août 2016 ; Guinée, 9 novembre 2016 ; Liberia, 4 novembre 2016 ; Népal, 4 novembre 2016 ; Nioué, 14 juin 2018 ; Palestine, 9 janvier 2018 ; Samoa, 21 septembre 2017 ; Vanuatu, 6 septembre 2016

Conventions sur certaines armes classiques, (CAC), 10 octobre 1980, (**125/4**)

Afghanistan, 9 août 2017 ; Bahrein, 11 mars 2016 ; Côte d'Ivoire, 25 mai 2016 ; Liban, 5 avril 2017

Protocole I de la CAC sur les éclats non localisables, 10 octobre 1980, (**117/0**)

Afghanistan, 9 août 2017 ; Liban, 5 avril 2017

Protocole II de la CAC interdisant les mines, pièges et autres dispositifs ; 10 octobre 1980 (**95/0**)

Côte d'Ivoire, 25 mai 2016

Protocole III de la CAC interdisant les armes incendiaires, 10 octobre 1980 (**115/0**)

Afghanistan, 9 août 2017 ; Liban, 5 avril 2017

Convention interdisant les armes chimiques, 13 janvier 1993 (**193/1**)

Palestine, 17 mai 2018

Protocole IV de la CAC sur les armes à laser aveuglantes, 13 octobre 1995 (**108/0**)

Afghanistan, 9 août 2017 ; Bahrein, 11 mars 2016 ; Lesotho, 25 avril 2016

Protocole II de la CAC interdisant les mines, pièges et autres dispositifs, révisé, du 3 mai 1996 (**104/0**)

Afghanistan, 9 août 2017 ; Liban, 5 avril 2017

Convention interdisant les mines anti-personnel du 18 septembre 1997 (**164/1**)

³³ <https://ihl-databases.icrc.org>

Palestine, 29 décembre 2017 ; Sri Lanka, 13 décembre 2017

Convention interdisant les armes classiques ayant des effets traumatiques excessifs du 21 décembre 2001 (85/0)

Afghanistan, 9 août 2017 ; Bénin, 21 septembre 2017 ; Lesotho, 25 avril 2016 ; Liban, 5 avril 2017

Protocole V de la CAC sur les restes explosifs de guerre du 28 novembre 2003 (92/0)

Afghanistan, 9 août 2017 ; Bahrein, 11 mars 2016 ; Burkina Faso, 10 octobre 2016 ; Côte d'Ivoire, 25 mai 2016, Lesotho, 25 avril 2016 ; Monténégro, 20 mai 2016 ; Palestine, 29 décembre 2017

Convention sur les armes à sous-munitions du 30 mai 2008 (103/18)

Bénin, 10 juillet 2017 ; Cuba, 6 avril 2016 ; Madagascar, 20 mai 2017 ; Palaos, 19 avril 2016 ; Sri Lanka, 1^{er} mars 2018

Traité sur l'interdiction des armes nucléaires, 7 juillet 2017, Etats parties **14 (Autriche, 8 mai 2018, Costa Rica, 5 juillet 2018 ; Cuba, 30 janvier 2018** (Déclaration : « L'interdiction de mettre à l'essai des armes nucléaires énoncée à l'alinéa a) de l'article premier du Traité vise les essais sous quelque forme que ce soit, y compris ceux qui sont réalisés au moyen de méthodes non explosives tels les essais sous-critiques et les simulations par ordinateur. Le transit d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires sur tout territoire placé sous la juridiction des États parties au présent Traité constitue également une activité interdite au titre de l'alinéa e) de l'article premier. Le financement de toute activité interdite aux États parties par le présent Traité constitue également une activité interdite au titre de l'alinéa e) de l'article premier. Les déclarations que les États parties sont tenus de faire en application de l'article 2 doivent inclure des renseignements sur toute activité interdite par l'article premier à laquelle ils pourraient se livrer ») ; **Guyana, 20 septembre 2017 ; Mexique, 16 janvier 2018 ; Nicaragua, 19 juillet 2018 ; Nouvelle Zélande, 31 juillet 2018, Palaos, 3 mai 2018, Palestine 22 mars 2018 ; Saint Siège, 20 septembre 2017, Thaïlande 20 septembre 2017 ; Uruguay, 25 juillet 2018 ; Venezuela, 27 mars 2018 ; Viet Nam, 17 mai 2018**) Etats signataires 46

Biens culturels

Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé du 14 mai 1954 (132/2)

Afghanistan, 26 octobre 2017 ; Djibouti, 9 avril 2018 ; Irlande, 17 mai 2018 ; Royaume Uni, 12 septembre 2017 ; Togo, 24 janvier 2017

Protocole pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé du 14 mai 1954 (110/1)

Afghanistan, 12 mars 2018 ; Botswana, 23 août 2017 ; Djibouti, 9 avril 2018 ; Royaume Uni, 12 septembre 2017 ; Togo, 24 janvier 2017

Deuxième protocole de La Haye pour la protection des biens culturels en situation de conflit armé, du 26 mars 1999 (80/10)

Afghanistan, 12 mars 2018 ; Burkina Faso, 5 février 2018 ; Djibouti, 9 avril 2018 ; France, 20 mars 2017 ; Irlande, 17 mai 2018 ; Liechtenstein, 31 janvier 2017 ; Portugal, 9 avril 2018 ; Royaume Uni, 12 septembre 2017 ; Suède, 10 novembre 2017 ; Togo, 24 janvier 2017, Turkmenistan, 22 janvier 2018

Répression pénale

Statut de la Cour Pénale Internationale du 17 juillet 1998 (124/31)

Burundi (Notification de retrait : « Conformément au paragraphe 1 de l'article 127 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale : le Gouvernement du Burundi a notifié le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de sa décision de se retirer du Statut de Rome de la Cour pénale internationale le 27 octobre 2016 ; le retrait a pris effet le 27 octobre 2017 »). **El Salvador, 3 mars 2016** (Déclaration : « Conformément au paragraphe 1 de

l'article 87 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, la République d'El Salvador déclare que toutes les demandes de coopération doivent être transmises par voie diplomatique »).

L'Afrique du sud et le Burundi se sont retirés du statut de la CPI en octobre 2016 mais ont « retiré leur retrait » en février 2017 (voir cette chronique, infra, n° 105)

Amendement au statut de la Cour Pénale Internationale, article 8 (crime d'agression) 10 juin 2010 (36/0)

Argentine, 28 avril 2017 ; Chili, 23 septembre 2016 ; El Salvador, 3 mars 2016 ; Ex République de Macédoine, 1^{er} mars 2016 ; Palestine, 29 décembre 2017 ; Panama, 6 décembre 2017 ; Pays Bas, 23 septembre 2016 ; Portugal, 11 avril 2017

Amendement au statut de la Cour Pénale Internationale, article 8bis, 15 bis, et 15 ter 10 juin 2010 (35/0)

Argentine, 28 avril 2017 ; Chine, 23 septembre 2016 ; Islande, 17 juin 2016 ; Ex République de Macédoine, 1^{er} mars 2016 ; Palestine, 26 juin 2016 ; Panama, 6 décembre 2017 ; Pays Bas, 23 septembre 2016 ; Portugal, 11 avril 2017

Autres traités en rapport avec le DIH

Convention pour la prévention et la répression du génocide du 9 décembre 1948 (149/1)

Bénin, 2 novembre 2017, Malawi, 14 juillet 2017

Convention sur les techniques de modification de l'environnement (ENMOD) du 10 décembre 1976 (78/16)

Palestine, 29 décembre 2017

Convention sur les mercenaires du 4 décembre 1989, (35/9)

Equateur, 7 décembre 2016 ; Serbie, 14 janvier 2016

Convention pour la protection des personnes contre les disparitions forcées du 20 décembre 2006 (58/49)

Bénin, 2 novembre 2017 ; Malawi, 14 juillet 2017 ; République Centrafricaine, 11 octobre 2016 ; République tchèque, 8 février 2017 (Déclaration : « Conformément au paragraphe 1 de l'article 31 de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, la République tchèque déclare qu'elle reconnaît la compétence du Comité des disparitions forcées pour recevoir et examiner des communications présentées par des personnes ou pour le compte de personnes relevant de sa juridiction qui se plaignent d'être victimes de violations, par la République tchèque, de dispositions de cette Convention ». Déclaration : « Conformément à l'article 32 de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, la République tchèque déclare qu'elle reconnaît la compétence du Comité des disparitions forcées pour recevoir et examiner des communications par lesquelles un État partie prétend qu'un autre État partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre de cette Convention ») ; **Seychelles, 18 janvier 2017 ; Sri Lanka, 25 mai 2016** (Déclaration : « Conformément à l'article 32 de la Convention, le gouvernement du Sri Lanka reconnaît la compétence du Comité pour recevoir et examiner des communications par lesquelles un État partie prétend qu'un autre État partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre de la présente Convention ») ; **Suisse, 2 décembre 2016**, Déclaration « Conformément à l'article 31 de la Convention, la Suisse reconnaît la compétence du Comité des disparitions forcées pour recevoir et examiner des communications présentées par des personnes ou pour le compte de personnes relevant de sa juridiction qui se plaignent d'être victimes d'une violation des dispositions de cette Convention par la Suisse. » Déclaration (« Conformément à l'article 32 de la Convention, la Suisse reconnaît la compétence du Comité des disparitions forcées pour recevoir et examiner des communications par lesquelles un Etat partie prétend qu'un autre Etat partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre de la Convention. ») **Pays-Bas**, Déclaration (« Conformément à l'article 31 de la Convention internationale pour la protection

de toutes les personnes contre les disparitions forcées, le Royaume des Pays-Bas, pour Aruba, déclare qu'il reconnaît la compétence du Comité des disparitions forcées pour recevoir et examiner des communications présentées par des personnes ou pour le compte de personnes relevant de sa juridiction qui se plaignent d'être victimes d'une violation, par le Royaume des Pays-Bas, des dispositions de la présente Convention. Conformément à l'article 32 de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, le Royaume des Pays-Bas, pour Aruba, déclare qu'il reconnaît la compétence du Comité des disparitions forcées pour recevoir et examiner des communications par lesquelles un État partie prétend qu'un autre État partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre de la présente Convention ». Déclarations identiques sur la base des articles 31 et 32 pour la partie caribéenne des Pays-Bas (les îles de Bonaire, Sint Eustatius et Saba), **Pérou, 22 juillet 2016**, (Déclaration (« Conformément à l'article 31 de la Convention internationale pour la protection des personnes contre les disparitions forcées, la République du Pérou déclare qu'elle reconnaît la compétence du Comité des disparitions forcées pour recevoir et examiner des communications présentées par ou pour le compte de particuliers relevant de sa compétence, qui affirment être victimes d'une violation des dispositions de la Convention par la République du Pérou »)).

Traité sur le commerce des armes du 2 avril 2013 (96/39)

Bénin, 7 novembre 2016 ; Cameroun, 18 juin 2018 ; Cap Vert, 23 septembre 2016 ; Chili, 18 mai 2018 ; Chypre, 10 mai 2016 ; Géorgie, 23 mai 2016 ; Guatemala, 12 juillet 2016 ; Honduras, 1^{er} mars 2017 ; Kazakhstan, 8 décembre 2017, Déclaration (« La République du Kazakhstan, reconnaissant l'objet et le but du traité et nonobstant l'article 28 du traité, déclare qu'aux fins de l'application du traité, le terme « détournement » au paragraphe 2 de l'Article 13 du traité en langue russe signifie « détournement illégal »). ; **Lesotho, 25 janvier 2016 ; Madagascar, 22 septembre 2016 ; Monaco, 30 juin 2016 ; Palestine, 29 décembre 2017 ; Pérou, 16 février 2016 ; République de Corée, 28 novembre 2016 ; Zambie, 20 mai 2016.**

IV.2.2.L'activité de la justice pénale internationale

Repères

Après le développement significatif des juridictions pénales internationales à partir des années 1990, on assiste progressivement à l'achèvement des travaux des juridictions pénales ad hoc. La Cour Pénale Internationale, créée en 1998, devrait donc désormais exercer l'essentiel des fonctions de la justice pénale internationale. Cependant, son action reste encore limitée et contestée.

IV.2.2.1. Les juridictions pénales internationales ad hoc

Repères

(48) *Si les Chambres spéciales des Tribunaux de district de Dili en 2006 et le Tribunal spécial pour la Sierra Leone en 2013 ont définitivement achevé leurs travaux, certaines des fonctions du Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal Pénal International pour le Rwanda, qui ont également achevé leurs travaux, ont été reprises par un Mécanisme international chargé d'exercer leurs fonctions résiduelles. Les Chambres extraordinaires cambodgiennes et le Tribunal spécial pour le Liban n'ont pas, pour leur part, achevé leurs travaux, ceux-ci s'accompagnant de difficultés politiques considérables. Les Chambres extraordinaires africaines, créées en 2012 pour juger l'ancien président du Tchad Hissène Habré, s'inscrivent sans doute dans une logique différente*

Actualités

(49) Achèvement des travaux et rôle du Mécanisme international chargé d'exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux de l'Ex-Yougoslavie et du Rwanda

Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), après le Tribunal Pénal International pour le Rwanda (TPIR) le 31 décembre 2015, a achevé ses travaux le 31 décembre 2017. Un certain nombre de leurs fonctions ont toutefois été prises en charge par le Mécanisme international chargé d'exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux »³⁴ (Il est possible désormais de tenter d'établir un bilan de l'activité du TPIY.

Le « Mécanisme » avait été créé par la résolution 1966 (2010) d'un Conseil de sécurité impatient de voir s'achever les travaux du TPIY : le Conseil avait fixé la date d'achèvement des travaux au 31 décembre 2014 et institué le mécanisme pour une période initiale de 4 ans. Le Mécanisme est placé sous la direction de trois « hauts responsables », le président (le juge Theodor Meron) le Procureur (Serge Brammertz) et le greffier (Olufemi Elias), qui gèrent deux divisions, l'une à Arusha (Tanzanie), l'autre à La Haye, (Pays Bas) et supervisent chacun l'un de ses trois organes : les Chambres ; le Bureau du Procureur et le Greffe. Il existe une Chambre de première instance pour chaque division et une Chambre d'appel commune aux deux divisions avec une liste de 25 juges indépendants saisis des procédures au sein des deux divisions.

Les fonctions du Mécanisme sont multiples la plupart ayant un contenu proprement judiciaire. C'est le cas de la compétence d'appel, si celui-ci a été interjeté après la date d'entrée en fonction de la division du Mécanisme concernée, contre les jugements ou les peines prononcées par le TPIR, le TPIY ou le Mécanisme. Deux procédures particulièrement significatives sont actuellement en cours concernant R. Karadzic et R.Mladic. R.Karadzic, successivement président de la République serbe de Bosnie-Herzégovine puis président de la Republika Srpska en 1992 a été condamné le 24 mars 2016 pour génocide par une Chambre de première instance du TPIY à 40 ans d'emprisonnement. Il a interjeté appel le 22 juillet 2016, le procès en appel a débuté le 23 avril 2018. R.Mladic a été, de 1992 à 1996, commandant de l'état-major principal de l'armée de la République serbe de Bosnie-Herzégovine. Condamné le 22 novembre 2017 pour génocide, crimes contre l'humanité et violation des lois ou coutumes de la guerre, par une Chambre de première instance du TPIY à une peine d'emprisonnement à vie, il a fait appel du jugement le 22 mars 2018. Le Mécanisme peut également ouvrir de nouveaux procès : c'est le cas pour, d'une part, J. Stanisic et F.Simatovic, membres du service de la sûreté de l'État du ministère de l'intérieur de la République de Serbie, acquittés de tous les chefs d'accusation par une Chambre de première instance du TPIY le 30 mai 2013, contre lesquels la Chambre d'appel du TPIY a ordonné, le 15 décembre 2015, qu'ils soient rejugés pour tous les chefs énoncés dans l'Acte d'accusation et d'autre part, A. Ngirabatware, Ministre du plan du Gouvernement intérimaire rwandais en avril 1994, condamné le 20 décembre 2012, par une Chambre de première instance du TPIR à 35 ans d'emprisonnement pour génocide. Le 18 décembre 2014, la Chambre d'appel du Mécanisme a réduit la peine à 30 ans d'emprisonnement mais elle a accepté, le 19 juin 2017, la demande en révision de l'arrêt déposée par A. Ngirabatware.

Le Mécanisme, par l'intermédiaire du Bureau du procureur, recherche et poursuit par ailleurs huit personnes toujours en fuite mises en cause par le TPIR. Les trois ayant exercé les responsabilités les plus importantes (A.Bizimana, P.Mpiranya, F.Kabuga) devraient être jugés par le Mécanisme. Les affaires concernant les cinq autres F. Kayishema, P. Munyarugarama, A.Ndimbati, Ryandikayo, C. Sikubwabo, ont été renvoyées au Rwanda pour y être jugées. Une récompense pouvant aller jusqu'à 5 millions de USD est offerte pour toute information sur ces personnes. Le Mécanisme est enfin chargé d'assurer le suivi des affaires renvoyées devant les juridictions nationales par le TPIY et le TPIR ou par lui-même, avec le concours d'organismes internationaux et régionaux. Pour les affaires renvoyées au Rwanda (Affaire Uwinkindi, Affaire Munyagishari et Affaire Ntaganzwa), le Mécanisme collabore avec la section kényane de la Commission internationale de juristes (CIJ Kénya) qui fournit

³⁴ IRMCT ; www.irmct.org

des observateurs qualifiés en vertu d'un *Memorandum of understanding* du 15 janvier 2015. Pour les affaires renvoyées en France (Affaire Bucyibaruta et Affaire Munyeshyaka), c'est un membre du personnel du Mécanisme qui joue le rôle d'observateur. Sa mission consiste à observer et rendre compte, afin de faire un rapport mensuel au Président du Mécanisme, aussi bien du déroulement du procès que des conditions de détention des accusés. Ces rapports sont joints au dossier.

Le Mécanisme continue de veiller à la protection des victimes et des témoins dans le cadre des affaires dont il est actuellement saisi et dans les affaires jugées par les deux Tribunaux et le Mécanisme mais également à l'exécution des peines dans les Etats qui ont signé un accord en ce sens. C'est son Président qui désigne l'État où la peine doit être purgée, et en contrôle l'exécution. Le Mécanisme peut également offrir son assistance aux juridictions nationales à la demande des autorités nationales ou des parties intéressées.

Sur un autre plan, le Mécanisme est chargé de la conservation et de la gestion des archives et de celles du TPIR et du TPIY. Elles contiennent notamment des documents relatifs aux enquêtes, aux mises en accusation et aux procès, à la protection des témoins, aux activités relatives à la détention des accusés, à l'exécution des peines, ainsi que des documents relatifs aux échanges entre, d'une part, les Tribunaux et, de l'autre, les États, d'autres autorités judiciaires, des organisations internationales et non gouvernementales et le public. Ces archives sont la propriété de l'ONU.

(50) Bilan du Tribunal Pénal pour l'ex-Yougoslavie

Le TPIY a achevé ses travaux le 31 décembre 2017, après un dernier coup de théâtre le 21 décembre, le suicide du croate S.Praljak, devant ses juges après sa condamnation en appel à vingt ans de prison. L'apport du TPIY à la justice pénale internationale a été incontestablement considérable. En juin 2018, le TPIY avait inculpé 161 personnes pour violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie comprenant. 89 condamnés dont 5 en attente de transfert dans un État dans lequel ils purgeront leur peine ; 17 transférés dans un Etat pour y purger leur peine ; 58 ayant déjà purgé leur peine ; 9 décédés après le procès ou pendant qu'ils purgeaient leur peine ; 18 acquittés ; 4 procédures en cours, 2 en appel devant le Mécanisme, 2 nouveaux procès devant le Mécanisme ; 13 affaires renvoyées devant une juridiction nationale en application de l'article 11bis ; 37 Actes d'accusation retirés ou accusés décédés dont 20 actes d'accusation retirés ; 10 accusés décédés avant d'être transférés devant le TPIY ; 7 accusés décédés après avoir été transférés devant le TPIY. Cette approche quantitative ne donne pas la mesure exacte de l'apport décisif de la jurisprudence du TPIY au développement du droit international pénal, « réinventant le droit international et des notions comme crime de guerre et génocide »³⁵ et à l'émergence d'une justice pénale internationale. Ayant jugé des crimes commis par l'ensemble des parties, « Le TPIY a ouvert la voie à la pratique de traduire - ou du moins d'avoir l'espoir plus tout à fait utopique de pouvoir un jour traduire en justice des criminels de guerre d'où qu'ils viennent »³⁶. Cette satisfaction légitime, notamment des juristes, ne saurait faire oublier les interrogations et les critiques suscitées encore aujourd'hui par l'action du TPIY³⁷ Les reproches de lenteur³⁸ mais surtout de partialité, concernant les condamnations, les acquittements et le quantum des peines, sont récurrents, chiffres à l'appui. Il est vrai que dans des affaires de cette nature, les juges ne pouvaient pas nécessairement demeurer insensibles aux considérations politiques et l'on ne saurait évoquer la justice des vainqueurs au même titre que pour le Tribunal de Nuremberg. On ne peut ignorer pour autant

³⁵ J.Fernandez, <https://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/>

³⁶ L. Trégourès, <https://theconversation.com/fr>

³⁷ Voir les débats au Conseil de sécurité, S/PV.8120 du 6 décembre 2017

³⁸ Il s'est écoulé plus de 13 ans entre le moment où Slobodan Praljak s'est rendu à la justice et son jugement en appel et sa mort le 21 décembre 2017

que le tribunal a été porté devant le Conseil de sécurité par des Etats qui en 1999 interviendront militairement contre un Etat...dont les nationaux seront très majoritairement mis en cause devant le Tribunal³⁹ De même, le TPIY n'a sans doute pas atteint son objectif d'être tout autant un instrument de dissuasion (notamment au-delà de l'ex-Yougoslavie) que de réconciliation dans les balkans et notamment en Bosnie. S'il est vrai qu'un processus judiciaire ne peut par lui-même obtenir la réconciliation, ses décisions, instrumentalisées, sont toujours utilisées aujourd'hui à des fins nationalistes faisant des condamnés des martyrs.

(51) Les autres juridictions pénales internationales

Le Tribunal Spécial pour le Liban⁴⁰ est compétent à l'égard des auteurs de l'attentat du 14 février 2005 ayant entraîné le décès de l'ancien Premier ministre libanais Rafic Hariri et à l'égard des personnes responsables des attentats survenus au Liban entre le 1er octobre 2004 et le 12 décembre 2005 ou à toute autre date ultérieure fixée par accord entre le Liban et le 'Conseil de sécurité de l'ONU, considérés comme ayant un lien de connexité avec l'attentat du 14 février 2005. Cette extension potentielle du champ de compétence temporel du tribunal n'a pas eu d'incidence réelle sur son activité. Deux affaires seulement sont actuellement pendantes. L'affaire Ayyash concerne l'assassinat du Premier ministre. M.Ayyash et trois autres accusés sont jugés par défaut et font l'objet d'un mandat d'arrêt. Le procès s'est ouvert le 16 janvier 2014 et de multiples décisions de procédures ont été rendues depuis cette date. On notera que la Chambre d'appel du TSL a rendu le 18 octobre 2017 un arrêt sur les questions préjudicielles soulevées par le Juge de la mise en état qui souhaitait la clarification de certains aspects du droit applicable et notamment la définition du crime d'association de malfaiteur et la distinction entre association de malfaiteurs et complot. Trois affaires connexes (Hamadeh, Hawi et El-Murr, STL-11-02) concernant des attentats sont actuellement en phase d'enquête. Par ailleurs, le TSL a jugé le 31 janvier 2014 deux affaires d'outrages et d'entrave à la justice contre des personnes et des organes de presse en raison de contenus médiatiques comportant des informations relatives à de prétendus témoins confidentiels du TSL (STL-14-05 et STL-14-06)⁴¹ Ainsi, le bilan du TSL apparaît-il modeste, même si sa présidente, présentant le 13 mars 2018 son neuvième rapport annuel au Secrétaire général des Nations Unies et au gouvernement libanais, a fait état de « réalisations et de progrès majeurs » pour l'année écoulée avec la clôture de la présentation des moyens de l'accusation dans l'affaire Ayyash et autres et la présentation d'éléments de preuve au nom des victimes de l'attentat du 14 février 2005. Il est vrai que seuls comptent vraiment le jugement et la condamnation des auteurs de l'attentat contre R.Hariri. De ce point de vue toutefois, la dialectique entre la paix et la justice qui pèse toujours sur la justice pénale internationale, se manifeste dans ce cas avec la plus grande vigueur du fait de la multiplication des protagonistes (Gouvernement libanais, Hezbollah, Syrie, Israël), du contexte régional et de la particulière fragilité de l'équilibre politique libanais. Les parties ne semblent pas nécessairement vouloir la vérité au prix de la rupture de cet équilibre.

Les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC)⁴² ont été mises en place, avec le concours de l'Organisation des Nations Unies, par une loi votée par le parlement cambodgien en 2001 pour juger les auteurs des crimes commis sous le régime Khmer Rouge, de 1975 à 1979⁴³. Tribunal cambodgien avec une participation internationale selon des modalités définies par un accord entre le Gouvernement et l'ONU de juin 2003, il est néanmoins indépendant des deux parties et applique les normes internationales. Il ne peut

³⁹ Entre 1997 et 2005, 52 inculpations avaient été retenues par le TPIY, dont 45 contre des Serbes

⁴⁰ <https://www.stl-tsl.org/fr/>

⁴¹ Le Juge de la mise en état s'est également prononcé sur deux demandes de communications de pièces émanant de deux généraux libanais, Jamil Al Sayed et Ali El Hajj) mis en détention le 29 août 2005

⁴² <https://www.eccc.gov.kh/fr>

⁴³ On estime qu'au moins 1,7 million de personnes ont péri par suite de faim, torture, d'exécution et de travail forcé durant la période où les khmers rouges ont été au pouvoir, du 17 avril 1975 au 6 janvier 1979.

poursuivre que les hauts dirigeants du Kampuchéa démocratique et les principaux responsables de violations graves du droit national et international pour les crimes présumés, commis entre le 17 avril 1975 et le 6 janvier 1979.

Les CETC ont été pour l'instant saisies de quatre dossiers. Le dossier 001 concernant Kaing Guek Eav (alias Duch) ancien dirigeant du centre de sécurité des Khmers rouges S-21, situé à Phnom Penh a été conclu par un arrêt de la Chambre du 3 février 2012. En appel, « Duch » a été reconnu coupable de crimes contre l'humanité et de violations graves des Conventions de Genève de 1949 a été condamné à l'emprisonnement à perpétuité⁴⁴. Le dossier 002 visait des personnes ayant occupé des fonctions beaucoup plus importantes : Khieu Samphan, ancien chef de l'Etat du Kampuchea démocratique et Nuon Chea, ancien Président de l'Assemblée des représentants du peuple du Kampuchéa démocratique, avaient été renvoyés devant la Chambre de première instance des CETC le 15 septembre 2010 pour crimes contre l'humanité, génocide et violations graves des Conventions de Genève. L'arrêt rendu en appel le 23 novembre 2016 confirme la condamnation à perpétuité des deux accusés. Ieng Sary et Ieng Thirith étaient poursuivis pour les mêmes faits mais Ieng Thirith a été déclarée inapte à être jugée et Ieng Sary est décédé le 14 mars 2013.

Selon les autorités cambodgiennes et notamment le premier ministre Hun Sen, les condamnations de Khieu Samphan et de Nuon Chea devaient clore les procédures devant les chambres cambodgiennes, l'accord passé en 2003 entre le gouvernement de Phnom Penh et l'ONU pour la constitution du tribunal prévoyant que seuls les plus hauts responsables seraient jugés, non les cadres intermédiaires. Selon Hun Sen, de tels procès risquaient de provoquer une nouvelle guerre civile, beaucoup d'entre eux ayant été intégrés au cabinet du premier ministre cambodgien, lui-même ancien officier subalterne khmer rouge. Dans un tel contexte, les dossiers 003 et 004 qui sont à l'instruction, ne progressent que très lentement : quatre juges ont démissionné, invoquant les ingérences politiques dans les travaux du tribunal et un manque de coopération du gouvernement cambodgien. Le dernier, le juge Harmon, verra ainsi la police cambodgienne refuser de faire appliquer le mandat d'arrêt lancé contre Meas Muth (Dossier 003), mis en examen le 14 décembre 2015 pour génocide, crime de guerre et crime contre l'humanité. Ce contexte risque cependant de peu évoluer : à l'occasion des élections législatives du 29 juillet 2018, jugées non crédibles par l'UE et les Etats-Unis, le parti du premier ministre affirme avoir obtenu 77 % des voix et remporté par là même la totalité des 125 sièges de l'Assemblée nationale.

Les Chambres Africaines Extraordinaires ont été créées par une loi du Sénégal du 22 août 2012 pour juger l'ex-président du Tchad H.Habre au pouvoir entre 1982 et 1990 renversé par un coup d'Etat et réfugié au Sénégal. La loi a permis de mettre un terme à un feuilleton judiciaire et politique⁴⁵ qui impliquera, entre autres, de 1992 à 2016, les juridictions sénégalaises, la Cour Internationale de Justice, la Cour de justice de la CEDEAO, le Tchad, le Sénégal et la Belgique, l'ONU et l'OUA. En 1992, la Commission nationale d'enquête "sur les crimes et détournements commis par l'ex-Président, ses co-auteurs et/ou complices", créée par décret en 1990 au Tchad, faisait état dans son rapport, pour la période 1982-1990, de 3 806 personnes mortes en détention ou exécutées extrajudiciairement (mais le bilan pourrait atteindre 40 000 morts, 54 000 détenus). Cela ne représenterait, selon la Commission, que 10 % des violations et crimes commis sous H.Habré. Le 30 mai 2016, celui-ci, reconnu coupable de crimes contre l'humanité, était condamné à la prison à vie, jugement confirmé en appel le 27 avril 2017.

⁴⁴ La Chambre de première instance l'avait condamné à une peine de 35 années d'emprisonnement le 26 juillet 2010, décision frappée d'appel par la défense, les co-procureurs et certaines parties civiles

⁴⁵ Voir la chronologie de l'affaire Hissène Habré, réalisée par la Fédération Internationale des droits de l'homme, communiqué, 27 juin 2016, <https://www.fidh.org/french>

Le jugement que l'on peut porter sur les tribunaux internationaux ad hoc est finalement nuancé. L'apport du TPIY à la justice pénale internationale, malgré les critiques subies, est considérable, tout en admettant qu'il a bénéficié, du fait du contexte propre à sa naissance, de l'appui du Conseil de sécurité. Sa création sur la base du chapitre VII de la Charte, comme pour le TPIR, l'a mis à l'abri de la plupart des blocages politiques aussi bien venant des Etats membres permanents que des Etats dont les nationaux étaient poursuivis : la justice a pu passer. On ne peut en dire autant des autres tribunaux ad hoc et notamment du Tribunal spécial pour le Liban et des Chambres extraordinaires cambodgiennes. Quant aux Chambres Africaines extraordinaires, elles ont montré certes dans une seule affaire, tout à la fois la volonté et la capacité des africains de juger des africains, fussent-ils d'anciens chefs d'Etat, mais aussi la justification que cela peut offrir au développement de juridictions ad hoc au détriment du recours à la CPI.

(52) Actualités de la CPI

La vie de la CPI⁴⁶, depuis sa création en 1998, est jalonnée de crises. L'année 2016 a été particulièrement significative de ce point de vue avec des retraits, des retraits retirés mais aussi des avancées significatives, susceptibles de conforter la légitimité de la Cour.

Le 19 octobre 2016, l'Afrique du sud, en position difficile depuis 2015 pour avoir refusé d'exécuter le mandat d'arrêt émis contre le président du Soudan, position condamnée par la Cour suprême sud-africaine, notifiait au Secrétaire général des Nations Unies son retrait du statut de la CPI. Le 27 octobre 2016, le Burundi faisait de même dans un contexte politique marqué par la réélection du président Nkurunziza pour un troisième mandat et les violences qui ont suivi, ainsi que par la publication d'une mission d'enquête de l'ONU mettant en cause les autorités. Enfin, le 10 novembre 2016, la Gambie notifiait également son retrait, le président Jammeh ayant échoué à se faire réélire pour un cinquième mandat et craignant de futures poursuites devant la Cour. Ce droit de retrait ne « prend effet qu'un an après la date à laquelle la notification a été reçue » (article 127) et il ne soustrait pas l'Etat aux procédures déjà engagées à la date du retrait.

On a toutefois assisté en 2017 à un retrait des retraits de l'Afrique du sud et de la Gambie. La Gambie, le 10 février, a déposé un acte de « retrait de notification de retrait » l'une des premières décisions faisant suite à l'élection d'un nouveau président. L'Afrique du sud a fait de même après que la Haute Cour sud-africaine ait déclaré l'acte de retrait inconstitutionnel, la validation des actes internationaux devant être approuvée par le Parlement. Le Burundi par contre n'est pas revenu sur son retrait et il a donc cessé d'être partie au statut de la Cour le 27 octobre 2017.

La tension avec les Etats africains demeure cependant bien réelle puisque lors du sommet de l'Union africaine d'Addis-Abeba des 30 et 31 janvier 2017, avait été entériné le principe d'un « retrait collectif » de la CPI. Les 34 Etats parties au Statut, membres de l'Union africaine (sur 54 Etats membres) sont cependant loin d'être d'accord, certains (Sénégal, Nigéria, Côte d'Ivoire) s'opposant catégoriquement à toute sortie. La résolution, non-contraignante, et absente du document final du sommet, ne comporte pas de calendrier de sorties précis. Elle ne saurait entraîner à elle seule de retrait (et d'ailleurs elle n'y appelle pas immédiatement), les Etats membres ayant conservé la plénitude de leur souveraineté. Elle constitue néanmoins un signe sur plusieurs plans : la méfiance persistante d'une part importante des Etats africains à l'égard de la CPI ; la volonté de soutenir au moins symboliquement les Etats qui étaient engagés dans un processus de retrait ; le désir de voir évoluer la justice pénale internationale à travers des changements au sein de la CPI elle-même, ou l'apparition d'une justice pénale internationale africaine. Les Etats du continent ont marqué des points sur ce terrain, à la fois en ayant montré avec le cas d'H.Habre leur capacité à juger un chef d'Etat pour crimes contre l'humanité, fût-ce au prix d'une procédure

⁴⁶ <https://www.icc-cpi.int/about?ln=fr>

particulièrement sinieuse, mais aussi en mettant en place avec le Protocole de Malabo l'embryon d'une justice pénale internationale africaine⁴⁷.

La Russie de son côté, signataire mais non partie au statut, a choisi une autre voie. Par décret présidentiel du 16 novembre 2016, elle a annoncé sa « volonté (...) de ne pas devenir un Etat partie au Statut de Rome de la Cour pénale internationale », le président Poutine ayant « retiré la signature » de son pays. Cette prise de position fait suite à la présentation du rapport du Procureur de la CPI sur les activités menées en 2016 en matière d'examen préliminaire et à l'annonce de l'ouverture d'une enquête sur la guerre russo-géorgienne de 2008, ainsi que sur le soulèvement pro-européen du Maïdan en Ukraine et le conflit qui a suivi dans l'Est du pays, où Moscou a été accusé de soutenir militairement les séparatistes prorusses. Précédemment, la Cour avait publié une déclaration dans laquelle elle considérait que la Russie et l'Ukraine était impliquées dans un conflit armé, avec la Crimée comme territoire occupé. Pour la Russie, "La Cour n'a pas été à la hauteur des espoirs qui ont été placés en elle et n'est jamais devenue une institution véritablement indépendante et faisant autorité en justice internationale". Selon la Russie, la CPI n'ayant prononcé que 4 verdicts en 14 ans d'activité pour 1 milliard de dollars dépensés ne peut pas être considérée comme crédible. La diplomatie russe reproche en outre à la CPI de se focaliser sur les crimes présumés commis par les milices ossètes et les troupes russes en Géorgie lors de la guerre ayant opposé les deux pays en août 2008, passant selon elle sous silence ceux commis par les troupes géorgiennes. Dès lors, comme le résume la porte-parole du ministère russe des Affaires étrangères, "Nous n'étions pas membres de la CPI. Nous avons signé le Statut, mais ne l'avons pas ratifié. Désormais, nous retirons notre signature et les obligations qui étaient liées à cette signature sont donc aussi retirées". "Il n'y a désormais plus aucune obligation" pour la Russie. Il reste cependant une incertitude considérable quant à la signification de cette décision de dé-signer un traité et de ses effets. Le droit international apparaît silencieux sur cette question. Toutefois, si un Etat peut revenir sur sa ratification en se retirant du statut de la CPI aux conditions que celui-ci prévoit, il est difficile d'envisager qu'un Etat ne puisse pas revenir sur sa signature d'un traité à l'égard duquel il n'a pas manifesté son consentement à être lié. Reste alors à déterminer quel pourrait être le sort des procédures déclenchées avant le retrait de la signature.

A côté de ces turbulences, la Cour peut néanmoins faire valoir la poursuite de l'examen préliminaire sur les crimes de guerre prétendument commis par des ressortissants du Royaume Uni dans le cadre du conflit en Irak et de l'occupation ultérieure de 2003 à 2008. Dans un rapport d'étape du 4 décembre 2017, il existe selon la Procureure, « une base raisonnable permettant de croire que des membres des forces armées britanniques ont commis des crimes de guerre » au cours de leur intervention en Irak « contre des personnes placées sous leur juridiction ». Il s'agit là d'une nouvelle tentative pour inciter le Royaume uni à poursuivre les auteurs de meurtres et de mauvais traitements allégués, à la suite de l'examen préliminaire rouvert (il avait été clos en 2006 par son prédécesseur) en 2014 par la Procureure de la CPI à la suite d'une plainte déposée par *l'European center for constitutional and Human Rights (ECCHR)* et *Public interest lawyers (PIL)*, deux organisations d'avocats et de défenseurs des droits de l'Homme. A ce jour, les allégations de mauvais traitements proviennent selon le Bureau du Procureur « pour la plupart d'une seule et unique source », précise le bureau du procureur mais les témoignages versés par les ONG, une fois corroborés par d'autres pièces, notamment des rapports d'enquête publiques des institutions britanniques, pourraient « être suffisamment crédibles ». Le Secrétaire général d'ECCHR dénonce le gouvernement britannique qui « s'est donné beaucoup de mal pour faire cesser les enquêtes sur des allégations graves de crimes de guerre en Irak ». En 2010, il avait mis en place *l'Iraq Historic Allegations Team (IHAT)* qui a achevé ses travaux en juin 2017 : la plupart des

⁴⁷ Cette Chronique, PSEI 2016, n°4, III.2.3.2

plaintes analysées par l'IHAT ont été rejetées et une vingtaine d'affaires transférées à la police militaire. Elles ne permettent pas de déterminer si les faits correspondent à une politique d'Etat menée par le gouvernement britannique. Pour cela, il faudrait que soient mis en cause des responsables militaires et politiques comme l'ancien Secrétaire à la Défense G.Hoon et l'ancien ministre chargé des forces armées, I.Ingram et non des militaires subalternes. On rappellera qu'en juillet 2016, la commission d'enquête sur l'Irak (dite Commission Chilcot du nom de son président) a conclu que toutes les options diplomatiques pour éviter la guerre n'avaient pas été épuisées et estimé que l'ancien Premier ministre Tony Blair avait délibérément exagéré la menace posée par Saddam Hussein, entraînant son pays dans la guerre aux côtés des Américains. Mais les éléments tenant au contexte politique et à la chaîne de commandement ne sont pas abordés par la procureure qui se consacre désormais à l'examen des procédures engagées par les autorités britanniques.

Cette affaire constitue un enjeu important pour la CPI. Si le résultat de son action conduit à la mise en cause de responsables politiques, mais plus sûrement militaires britanniques, que ce soit devant la CPI ou devant des instances nationales au Royaume uni, un verrou pourrait sauter : un membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies, apparaîtrait ainsi soumis au droit commun applicable aux Etats parties au Statut de Rome.

IV.2.4. L'application par les Etats du DCA/DIH

Repères

(53) *Les Conventions de 1949 et les Protocoles de 1977 font obligation aux Etats de « respecter et de faire respecter le DIH ». Respecter un traité auquel un Etat est partie est une évidence mais la portée retenue par cette formule est très générale. Elle vise tous les organes, toutes les composantes et tous les agents de l'Etat : cela suppose que tous aient la connaissance de ce droit, par là même que tout Etat en assure la diffusion. En cas de violation, le respect du DIH impose d'en sanctionner les auteurs, sur le plan disciplinaire ou pour les violations les plus graves sur le plan pénal. L'obligation de « faire respecter » est plus originale puisqu'elle vise à modifier le comportement d'un tiers. Elle signifie à la fois qu'un Etat ne peut se soustraire à ses obligations en invoquant les violations commises par un autre, mais aussi qu'elle impose à un Etat d'user de tous les moyens pour amener un autre Etat à respecter ses obligations au regard du DIH. Tous les moyens peuvent être utilisés à cette fin, de la persuasion à l'emploi de la force, pourvu que ce dernier s'opère dans le respect des dispositions de la Charte des Nations unies. La place des Etats dans la répression des violations du DIH apparaît également dans le rôle conféré aux juridictions nationales par le statut de la CPI. Elles sont les juges de droit commun, la Cour ne pouvant intervenir que si l'Etat en cause n'a pas la volonté ou est dans l'incapacité de mener l'action judiciaire. Les chefs de compétence des juridictions nationales sont classiquement la territorialité et la nationalité. Seule la revendication d'une compétence universelle permet à un Etat de se reconnaître compétent en l'absence de l'un de ces liens. Soumis au droit national, le jeu du mécanisme de la compétence universelle reste donc aléatoire et complexe mais aussi incertain du fait des problèmes diplomatiques qu'il suscite toujours.*

Actualités

(54) Trois hauts responsables des services de renseignement syriens dont A.Mamlouk, Directeur du Bureau de la sécurité nationale, ont fait l'objet de mandats d'arrêts internationaux de la part d'un juge d'instruction français (*Le Monde*, 5 novembre 2018). Conformément aux réquisitions du Parquet, ces mandats portent sur des faits de « complicité d'actes de tortures, complicité de disparitions forcées, complicité de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre et de délits de guerre ». Cette décision, inédite en France depuis le début de la crise syrienne en 2011, s'inscrit dans le cadre de l'information judiciaire ouverte en octobre 2016 à Paris des chefs de disparitions forcées et de tortures constitutives de crimes

contre l'humanité et de complicité de ces crimes à partir du dossier « César »⁴⁸ et d'une plainte déposée en 2016 par un franco-syrien vivant en France, et dont deux proches, eux aussi franco-syriens, avaient disparu à Damas, en novembre 2013, après leur arrestation par les services du régime.

.

⁴⁸ Cette chronique, PSEI 2016, n°4, III.2.4.

Index

Louis Balmond

Professeur à l'Université de Toulon

- Accord de Paris : 32
Actualité de la CPI : 56
Aide internationale : 25, **26**
Armes chimiques : 13
Assemblée générale des Nations Unies : **30**
Assemblée mondiale de la santé : **10,17, 22**
Autres juridictions internationales pénales ad hoc : 52
- Biens culturels : **48**
Bloomberg Philantropies : 21
Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA) :
- Cadre de collaboration avec les acteurs non étatiques : **18**
Cadre de Sendaï : 25, **31**
Catastrophes : 1,
Catastrophe naturelle : 23
Catastrophe technologique : 23
Chambres extraordinaires auprès des tribunaux cambodgiens : **54**
Chambres africaines extraordinaires : **55**
Changement climatique : 1,
Choléra : 25
Centre International de Règlement des Différends relatifs aux Investissements : 21
Climat et sécurité internationale : **32**
Comité International de la Croix Rouge : **47**
Compétence subsidiaire de la CPI : 61
Compétence universelle : 61
Conflits armés : 4, **13**,
Conseil mondial de suivi et de préparation : **17**
Conseil de sécurité des Nations Unies : 22, **32**,
Convention de Minimata : **8**
Convention-cadre sur les changements climatiques : 32
Convention pour la prévention et la répression du génocide : 48
Convention pour la protection des personnes contre les disparitions forcées : 48
Convention sur les mercenaires : 48
Convention sur les techniques de modification de l'environnement : 48
Cour de Justice Européenne : **21**
Couverture sanitaire universelle : 4
Crimes de guerre : 60
- Développement durable : 4
Directeur général de l'OMS : **9**
Droit International Humanitaire : **48**
- Ecocide : 7
Epidémie : 1, 2, 3
Epidémie d'Ebola : 10, **15**

Essais cliniques : **19**

Feuille de route de Montevideo : **21**

Feux de forêt : **25**

Glyphosate : **7**

Groupe de la Banque Mondiale : **17**

Guerre urbaine : **47**

Haïti : **25**

Hissène Habre : **55**

Indonésie : **26**

Industrie du tabac : **21**

Inondations : **25**

Irak : **60**

Juridictions pénales internationales ad hoc : **49**

Lobbying : **21**

Lutte anti-tabac : **21**

Maladies non transmissibles : **21**

Mandats d'arrêt internationaux contre des responsables syriens : **61**

Mécanisme de protection civile de l'Union européenne : **37**

Mécanisme international chargé d'exercer les fonctions du TPIY et du TPIR : **50**

Médiateur européen : **21**

Médicaments essentiels : **11**

Menace à la paix et à la sécurité internationale : **22**

Méthode et moyens de combat : **48**

MINUSTAH : **25**

Monsanto : **7**

Nouvelle classification internationale des maladies : **12**

Objectif de Développement Durable : **4**

Obligation de faire respecter le DIH : **61**

Obligation de respecter le DIH : **61**

ONG : **26**

Opération *Albatros* : **34**

Organisation Internationale de Protection Civile (OIPC) : **35, 36**

Organisation Mondiale de la Santé : **1, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 18**

Organisation des Nations Unies : **6, 26, 28, 29**

Ouragan *Irma* : **34**

Pandémie : **2**

Partenariat : **19**

Paludisme : **2, 3, 4**

Phénomène *El Niño* : **25**

Philip Morris : **21**

Plate-forme mondiale pour la RCC : **31**

Polyomyélite : **19**

Protocole de Malabo : **58**

Réchauffement climatique : **25**

Réduction des Risques liés aux Catastrophes (RCC) : **20**

Règlement sanitaire International : **10**

Relations entre les Etats africains et la CPI : **58**

Répression pénale : **48**

République Démocratique du Congo : **15**

République Populaire de Chine : **5, 20,**

Réserve spéciale de capacité de réaction (rescUE) : **37**

Résilience face aux catastrophes : **31**

Résolutions de l'Assemblée mondiale de la santé : **22**

Responsabilité de protéger : **33**

Retraits et « retraits des retraits » du statut de la CPI : **57**

Risque environnemental : **1, 4, 7**

Round Up : **7**

Royaume-Uni : **60**

Russie : **59**

Santé et changement climatique : **6**

Santé pour tous : **3**

Sécurité collective : **22**

Séisme : **24, 26**

Société civile : **19**

Stratégie Internationale pour la Prévention des Catastrophes (SPIC) : **29**

Syrie : **13**

Système de protection civile internationale : **1**

Système de sécurité sanitaire internationale : **1**

Tabagisme : **21**

Tchad : **55**

Torture : **55**

Traité sur le commerce des armes : **48**

Tribunal *Monsanto* : **7**

Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie : **49, 50, 51**

Tribunal Pénal International pour le Rwanda : **49, 50**

Tribunal spécial pour le Liban : **53**

Union européenne : **7, 21**

Uruguay : **21**

Vaccin : **15**

Victime des conflits armés : **48**

VIH Sida : **4**

Virus Zika : **16**

Yemen : **13**