

MSF ET LE DROIT HUMANITAIRE INTERNATIONAL

En 1990, les dirigeants de MSF France prennent conscience que le droit humanitaire international (DIH) peut être utile pour améliorer la qualité des missions. Ils recrutent une juriste, Françoise Bouchet-Saulnier, qui est chargée d'évaluer comment utiliser le DIH pour soutenir les interventions de MSF sur le terrain. Elle rédige un manuel sur les lois et usages relatifs à l'action humanitaire, qui est partagé au sein du mouvement.

 **Compte rendu** de la réunion du Conseil d'administration de MSF France, 6 août 1990 (en français)

Extrait :

Point Sri-Lanka : De retour du Sri Lanka, Rony [Brauman, Président de MSF France] expose les grandes lignes de la situation dans le pays, suite à l'offensive déclenchée dans l'Est et le Nord du pays en juin par les « Tigres¹ », et à une violente contre-offensive de l'armée sri-lankaise. Il explique les circonstances qui ont amené l'équipe de Manar à se retirer provisoirement, les démarches répétées auprès des autorités locales en vue de neutraliser [faire reconnaître la neutralité du] compound de MSF n'ayant pas abouti. [...] Il insiste sur la négligence coupable de MSF dans le domaine de la préparation des équipes aux principes du droit humanitaire et sur l'importance de remédier rapidement à cette carence en organisant des sessions de formation lors de toutes les réunions de responsables de terrain (PSP [Populations en situation précaire], semaines des coordinateurs et des administrateurs en particulier).

 **Compte rendu** de la réunion du Conseil international de MSF, 11 octobre 1990 (en français)

Extrait :

G. Base juridique de l'action humanitaire (aussi à propos de Libéria) [Le] point de départ est le document de [Françoise] Bouchet-Saulnier [conseillère juridique de MSF France]

Points importants :

- Protection juridique (de MSF) dans des conflits internationaux. Un appel international n'a que peu de résultat si MSF International n'a pas de statut juridique. [La] position de MSF International est faible. Le document de [Françoise] Bouchet-Saulnier forme la base. [La] protection exige des garanties mutuelles. Le champ d'action doit encore être délimité (actuellement mélange de toutes sortes de projets humanitaires).

Recommandations :

- Délimiter les champs d'action
- Définir les critères
- Différencier [les] projets publics (gouvernementaux) des projets privés (non-gouvernementaux)
- Définir les moyens de contrôle.

Conclusion : Étude critique du document. Réunion avec Françoise Bouchet-Saulnier pour définir les termes de référence.

Point d'action : Étude critique par Rony Brauman [Président de MSF France] et Jean-Pierre Luxen [Directeur général de MSF Belgique]

 **Compte rendu** de la réunion du Conseil d'administration de MSF France, 19 octobre 1990 (en français)

Extrait :

8- Droit humanitaire

Rony [Brauman, Président de MSF France] indique qu'à la suite du rapport de Françoise [Bouchet-]Saulnier [conseillère juridique de MSF France] sur ce sujet [...], celle-ci propose de faire quatre études sur le droit et le champ d'application de l'action humanitaire [...]. Ce travail intéresserait toutes les sections européennes et sera proposé lors du prochain Conseil international. Le fait que nous nous engageons à lui commander ce travail permettrait de ne pas retarder son démarrage. MSF a financé le voyage à New York de Françoise [Bouchet-]Saulnier qui a lu une communication sur ce sujet au nom de Médecins Sans Frontières devant la 3^e Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies. Max [Doriol, membre du Conseil d'administration de MSF France] se demande ce que cette étude apportera de nouveau. De nombreux juristes travaillent depuis plus de 20 ans pour le CICR [Comité international de la Croix-Rouge] sur ce sujet. Rony [Brauman, Président de MSF France] indique que notre position est très particulière et ne pose pas les mêmes problèmes que le CICR. Plusieurs personnes pensent qu'il faut s'associer aux autres ONG pour ce genre de réflexion. Gérard [Bollini, membre du Conseil d'administration de MSF France] demande ce que font MDM [Médecins du Monde] et le Secrétariat à l'Action humanitaire. Robert Muller [Représentant de MSF auprès des institutions internationales à Genève] indique qu'une discussion est déjà engagée avec d'autres ONG étrangères, notamment OXFAM et Save the Children, sur la nécessité d'une Convention internationale. Rony [Brauman] répond qu'il est bon que nous soyons initiateurs, mais il est certain que la consultante [Françoise Bouchet-Saulnier] doit travailler en contact étroit avec les autres ONG, ce qui est déjà le cas. Le projet d'étude de Françoise [Bouchet-]Saulnier pour un coût de 60 000 FF [francs français]² est adopté par sept voix pour, trois contre et une abstention.

 **Compte rendu** de la réunion du Conseil international de MSF, 1^{er} février 1991 (en français)

Extrait :

5) Le groupe de travail 5 = groupe de travail juridique : droit humanitaire

- MSF France a décidé d'engager l'étude ; elle vient d'être signée (coût de l'étude : 68 000 FF [francs français]).

1. Le mouvement des Tigres de libération de l'Îlam tamoul est une organisation indépendantiste armée créée en 1976 visant à la création d'un état tamoul au Sri Lanka.
2. 13 000 euros de 2017.

- MSF France insiste pour que cette étude soit financée par l'ensemble des sections afin d'en faire un projet européen commun. La répartition du financement doit encore être décidée.
 - Cette étude globale se fera dans le contexte de l'ensemble des dispositions existantes dans le droit international (du point de vue du droit humanitaire). En effet, vu la multiplicité des intervenants en droit humanitaire (ex. : gouvernements, associations privées, armées), il est important de définir les critères de son exécution, à savoir :
 - o le champ d'application
 - o la liberté d'évaluation des besoins
 - o le contrôle de sa réalisation
 - o les opérateurs
 - o Proposition de MSF Grèce que l'ensemble des sections puissent contribuer à l'élaboration de cette étude en faisant des propositions à MSF F[rance]. Proposition acceptée.
 - o En parallèle, devra être réalisée une étude reprenant la position des gouvernements respectifs des différentes sections sur la nécessité d'une base juridique pour les organisations humanitaires comme MSF (proposition de Robert Muller). [...]
- VII. Prix Nobel [...] L'idée de base avancée par MSF France pour concourir à la réalisation de cet objectif serait d'employer comme instrument la promotion du droit humanitaire.

 **Compte rendu** de la réunion du Conseil international de MSF, 18 avril 1991 (en français)

Extrait :

V. Droit d'assistance humanitaire : Récents développements en droit international :

Robert M[uller, représentant de MSF auprès des institutions internationales à Genève] propose que chaque section réfléchisse sur les nouvelles résolutions adoptées dans ce domaine par l'Assemblée générale des Nations Unies à savoir :

- L'établissement de corridors de sécurité pour l'acheminement de l'aide internationale
- La création d'une liste d'experts de l'assistance humanitaire reconnus par l'ONU, qui seraient envoyés sur place à titre d'observateurs.

Et que les différentes sections soumettent leur point de vue à l'intention de leurs gouvernements respectifs.

Recherche juridique : Rony B[rauman, Président de MSF France] propose le principe d'une réunion comprenant les personnes intéressées et représentatives de chaque section pour étudier la question d'un point de vue théorique. But : Création d'une « grille de raisonnement » qui servirait d'instrument de négociation pour les personnes en mission vis-à-vis de leurs interlocuteurs institutionnels et poursuite de la réflexion sur le droit et la coutume humanitaire (analyse juridique des actions humanitaires). Rony [Brauman] prendra l'initiative d'organiser ce groupe de travail.

 *Je travaillais sur un projet de recensement des bases de données francophones relatives aux violations des droits de l'homme et j'ai rencontré MSF du fait de son positionnement comme acteur humanitaire engagé dans le témoignage et la dénonciation publique de ces violations. C'était en 1988 et le gouvernement français, avec Bernard Kouchner comme Secrétaire d'État à l'Action humanitaire, lançait le concept de droit d'ingérence humanitaire qui obligeait MSF à se positionner sur un sujet essen-*

tiel : celui de l'efficacité de l'action humanitaire privée face aux crimes de masse par opposition à la capacité des États à intervenir militairement à des fins humanitaires pour faire cesser ces crimes. Ce dilemme de l'action humanitaire face à la violence était au cœur de la création de MSF et de sa prise d'indépendance vis-à-vis de la Croix-Rouge. Mais il soulevait également le risque de perdre l'indépendance de l'action humanitaire civile pour en faire un bras armé de la diplomatie militaro-humanitaire des États. J'ai présenté à Rony [Brauman, Président de MSF France] une lecture juridique de ces enjeux politiques. J'ai écrit deux consultations pour expliquer en quoi le droit international humanitaire n'était pas un obstacle mais au contraire un atout capital pour affermir MSF dans un positionnement d'acteur humanitaire civil et indépendant du secours médical et humanitaire. Le droit humanitaire était perçu au sein de MSF comme une référence obsolète et un droit coupable de l'inefficacité de la Croix-Rouge face aux crimes de masse pendant la Seconde guerre mondiale ou au Biafra. Il y avait sans doute aussi une dimension identitaire pour MSF qui devait se démarquer de la Croix-Rouge, et donc du droit humanitaire, et était tenté de soutenir ce nouveau droit d'ingérence humanitaire. Dans ces deux études, je proposais à MSF de ne pas laisser le monopole du droit humanitaire au CICR [Comité international de la Croix-Rouge] et de revendiquer le droit d'initiative qu'il offre au CICR mais aussi aux autres organisations humanitaires impartiales pour légitimer nos actions et nos principes de secours indépendants, et notamment nos missions médicales.

Françoise Bouchet-Saulnier, Conseillère puis Directrice juridique de MSF depuis 1991 (en français)

En octobre 1991, Françoise Bouchet-Saulnier est recrutée par MSF International pour réaliser une série d'études complémentaires afin de définir un cadre juridique pour les interventions de MSF qui soit utilisable par les responsables de programmes. En 1992, elle publie une étude sur le droit d'initiative humanitaire.

 Contact n°3, **Journal interne** de MSF Belgique, octobre 1991 (en français)

Extrait :

Action et droit humanitaire : les leçons d'un cas pratique, par Françoise [Bouchet-]Saulnier.

La question du droit ne s'est pas posée à MSF comme expression d'une coquetterie ou d'une jalousie tardive par rapport à d'autres organisations. C'est dans le feu de l'action et avec, pour seule référence, l'efficacité de l'action humanitaire que nous explorons cette voie. Au Sri Lanka, MSF France assure le suivi médical des populations civiles et le fonctionnement des principaux hôpitaux dans un contexte de guerre civile. Quand, à la suite d'une longue liste de bavures de l'armée une de nos équipes a essuyé plusieurs heures de bombardements le 8 mai dernier. Le choix se situait entre partir ou trouver un moyen permettant d'éviter la répétition de ce type d'accident ou de « malentendu ». Le rapport de la Commission présidentielle d'enquête ne s'était pas privé de mettre en évidence la relative insouciance et jeunesse avec laquelle nous travaillions dans ce pays : accord périmé et ne concernant pas les zones où nous étions réellement implantés,

légèreté et imprudence dans nos déplacements et nos relations

avec les autorités. Nous avons donc décidé de nous mettre à l'abri de ces critiques faciles mais fondées pour tester ensuite la volonté réelle du gouvernement de nous voir poursuivre nos actions. La négociation du nouvel accord nous a permis de recenser les points réels d'achoppement et d'évaluer le degré de pénétration des principes de l'action humanitaire dans la conscience et la connaissance de nos interlocuteurs. Contrairement à d'autres missions MSF, celle du Sri Lanka s'effectue dans un contexte de conflit interne clairement défini avec des interlocuteurs bien identifiés. Nous avons donc fondé notre accord sur l'application du droit international humanitaire des conflits. Nous bénéficions ainsi des droits et de la protection reconnus aux organismes de secours et personnel sanitaire. Cette première étape de la reconnaissance n'a pas posé de problème particulier car nous étions perçus par les autorités comme effectuant, pour le secours sanitaire des populations, un type de mission semblable à celui du CICR auprès des prisonniers. Par contre, la nécessaire neutralité de l'action humanitaire en période de conflit était interprétée de façon différente voire divergente. Selon les moments et les interlocuteurs, notre neutralité supposait que l'on devait travailler dans l'ensemble du pays et pas seulement dans les zones de conflit, ou bien que l'on ne devait pas travailler dans les régions contrôlées par la guérilla, que l'on pouvait en plus des civils soigner des soldats gouvernementaux mais jamais des Tigres... Pour clarifier ce débat, il fallait rappeler et faire admettre que la neutralité est un débat subsidiaire qui ne s'apprécie qu'en fonction de la règle impérative d'impartialité. L'impartialité est une notion mieux définie qui recouvre la non-discrimination. Le secours impartial est celui qui est apporté sans distinction politique, de race, de religion... sur la seule existence de besoins librement évalués. Placer l'exigence d'impartialité avant celle de neutralité est capitale si l'on ne veut pas fausser l'interprétation qui est donnée à cette deuxième notion. La neutralité consiste pour les organismes de secours à ne pas prendre part activement au conflit. Ceci est susceptible d'interprétations variées. Au sens strict, cela suppose de ne pas participer aux opérations armées aux côtés de l'une des parties. Il est, par contre, impossible d'éviter toute interférence des secours dans l'équilibre des combats. Ces secours influent forcément de façon indirecte sur le pouvoir respectif des belligérants. Mais certaines dispositions du droit humanitaire limitent cette influence :

- travailler des deux côtés
- la distribution des secours doit se faire sous le seul contrôle des organisations de secours pour éviter que les différents pouvoirs n'en tirent un bénéfice politique.

C'est selon ces quelques principes que nous avons tenté de faire reconnaître et respecter notre mission dans ce pays. Le débat sur la sécurité nous a également conduit à une clarification. Le seul engagement que prennent les parties au conflit est de s'abstenir de nous prendre pour cible de leurs actions. La question de notre sécurité est donc celle de notre inviolabilité. Nous ne demandons pas aux forces armées de nous protéger au sens où des gardes du corps le feraient contre des exactions de la partie adverse. Notre neutralité est notre seule garantie de sécurité pour pouvoir travailler des deux côtés du conflit. Les autorités ne peuvent donc tirer argument de l'insécurité qui règne dans une région du territoire pour nous en interdire l'accès. Chemin faisant, la référence aux principes du droit humanitaire nous a donc permis d'entamer un dialogue faisant émerger une nouvelle capacité de négociation, une meilleure connaissance des prin-

cipes humanitaires auprès d'un nombre limité mais non négligeable de nos interlocuteurs. Cette référence ouvre également le débat sur de nouvelles orientations pour MSF.



Compte rendu de la réunion du Conseil international de MSF, 10 janvier 1992 (en français)

Extrait :

4 – Projets internationaux [...]

– Projet droit humanitaire :

JDM [Jacques de Milliano, Directeur général de MSF Hollande] fait quelques remarques sur le projet de Françoise [Bouchet-] Saulnier [Conseillère juridique de MSF]. Ce projet a été conçu comme européen avec la participation des différentes sections. Il remarque que le retour de ce travail vers les autres sections est pour l'instant faible. Françoise travaille surtout sur des cas concernant MSF F[rance]. Il n'y a pas beaucoup de retour au niveau opérationnel. Soit elle donne plus de retour aux autres sections, soit son travail est difficile à traduire en termes opérationnels, soit on met plus de poids dans ce département pour en recueillir des fruits plus opérationnels. MSF H[ollande] a engagé une personne en CDD [contrat à durée déterminée] pour travailler sur le dossier juridique d'International Law [droit international]. Doit-on la garder, la faire travailler avec Françoise [Bouchet-]Saulnier ?

Doit-on avoir un bureau juridique ? Rony [Brauman, Président de MSF France] : Françoise fait une étude juridique sur les instruments que l'on peut utiliser pour donner plus de force à nos négociations, une assise juridique à nos actions. Elle réalise aussi des consultations juridiques sur des sujets précis, par exemple le Sri Lanka (qui a permis de mieux poser les problèmes sur place). La question qui se pose effectivement est de savoir si on a besoin d'un juriste à plein temps. Il est proposé de lire le rapport de Françoise qui devrait être terminé fin janvier, et de faire ensuite une évaluation pour voir si on a besoin d'un juriste en permanence ou seulement pour des coups ponctuels, des consultations sur des sujets précis. À la prochaine réunion du CI [Conseil international], une décision devra être prise.

En avril 1992, le Conseil international décide de prolonger le contrat de Françoise Bouchet-Saulnier pour un an. Elle est chargée de le conseiller sur l'utilisation du droit humanitaire international lors de crises particulières et de former toutes les sections opérationnelles à cette approche. Elle rédige le premier Manuel de droit humanitaire international qui sera publié en janvier 1994.



Annexe de la réunion du Conseil international de MSF, 10 avril 1992 (en français)

Extrait :

Axes de travail du département juridique de MSF

Bilan et objectifs Conseil international (Françoise Bouchet-Saulnier [conseillère juridique de MSF])

Après plusieurs collaborations extérieures, et la rédaction de deux documents de travail sur le droit et la coutume des actions

humanitaires et le droit d'initiative humanitaire international, après six mois de travail au quotidien au sein de la structure MSF Europe, un premier bilan et une réorientation sont possibles et nécessaires. Le bilan d'activité de ces six mois passés au sein de la structure MSF fait apparaître une multiplication des demandes d'intervention juridique dans des domaines très divers et des difficultés prévisibles de fonctionnement. Plutôt que de m'étendre sur ces questions, voici les réorientations et solutions que je désirerais soumettre à la sagacité du CI.

La quantité des demandes et leur variété : la quantité des demandes est principalement due à un retard de la réflexion dans ce domaine qui ne peut pas être rattrapé d'un seul coup. Il est nécessaire de me laisser un peu de recul pour organiser le secteur de telle façon que de nombreuses questions puissent trouver facilement une solution adéquate : rédaction, et négociation de contrats types adaptés à nos interventions ; formation et mode d'emploi de ces outils. La diversité doit être acceptée comme reflétant la véritable substance de ce secteur. Il n'y aurait pas un droit humanitaire noble et des dimensions juridiques subalternes de notre activité. Mais il y a une attitude cohérente vis à vis du droit à trouver dans chaque secteur d'activité. Cette attitude suppose une juste appréhension de nos responsabilités et une saine prise de risque. Ceci n'est possible qu'en résistant au saucissonnage technique. Mais l'organigramme actuel est difficilement capable de répondre à ces besoins et de rééquilibrer les conséquences de ma présence à Paris. Je suis à l'heure actuelle dans l'impossibilité d'assumer mon obligation de communication vis-à-vis de mes supérieurs hiérarchiques trop nombreux, pas suffisamment identifiés, pas suffisamment disponibles. Je suis par contre en prise directe avec des demandes ou des initiatives émanant d'horizons très divers dans chaque section : Présidence et Direction générale des grandes sections, responsables de programmes, communication, secteurs techniques... Il n'existe aucun filtre ni aucun filet à cette activité. Imposer un circuit de communication ou de consultation rigide dans ce secteur semble aller à l'inverse de la dynamique et de la spontanéité de MSF.

Le mode de fonctionnement est donc à revoir dans ce domaine. Pour sortir de l'impasse on pourrait raisonner en termes de service autonome plutôt que d'individu. Un service juridique européen aurait une autonomie d'activité de fait, serait conçu comme un interlocuteur ouvert, au service de tous, mais gérant son temps et ses priorités de façon autonome. Un rapport d'activité tenu à jour remplacerait cette pression individuelle quotidienne difficilement tenable. Cela aurait en outre l'intérêt de faire apparaître le consensus de MSF autour de la démarche juridique. Cela assainirait considérablement les conditions de travail. Cela donnerait également une permanence à cette approche et permettrait de planifier le travail dans le temps de façon efficace. Toutes choses qui ne sont possibles aujourd'hui qu'à un prix personnel exorbitant. Le département serait placé sous l'autorité du BI [Bureau international] et donc d'Alain [Destexhe, Secrétaire général de MSF International]. Celui-ci peut en effet lui assurer la visibilité et l'encadrement dont il a besoin pour une meilleure efficacité. Pour faciliter la traduction opérationnelle de cette activité, je pourrais participer aux réunions européennes des opérations et de la communication. Cela me permettrait de rencontrer les gens lorsqu'ils sont rassemblés plutôt que d'aller à la pêche dans chaque section en gaspillant mon énergie en voyages dispersés. La création d'une commission de droit humanitaire au CI serait peut-être un relai intéressant de discussion, d'animation et de diffusion de ces divers éléments. Enfin il

convient de préciser et de faire connaître la mission du département juridique et son mode d'emploi.



Compte rendu de la réunion du Conseil international de MSF, 10 avril 1992 (en français)

Extrait :

2.4. Projet "Droit humanitaire" - Remarques générales :

- Toutes les sections pensent qu'un département juridique est utile pour MSF.
- Les objectifs doivent être limités et les priorités mieux définies.
- À l'exception de MSF France, toutes les sections se plaignent du manque de contacts réguliers avec Françoise [Bouchet-]Saulnier.
- On insiste sur l'importance de la formation, en particulier pour les MSF qui ont déjà de l'expérience.
- Il est souhaité que la qualité des documents écrits soit améliorée. Il est souhaité également que les documents soient acceptables pour les pays anglo-saxons.

Décisions : Le CI [Conseil international] approuve l'extension du contrat de Françoise [Bouchet-]Saulnier qui sera rattachée au Bureau international. Le projet sera évalué dans un an. Le Bureau international filtrera les demandes de consultation qui sont faites. Quatre priorités sont définies :

- consolidation de MSF comme acteur juridique international
- formation des [cadres de terrain de] MSF
- assistance juridique à la structuration internationale
- consultation juridique à la demande.

Toutefois, en avril 1993, si le Conseil international s'accorde sur la nécessité d'employer un juriste pour travailler sur les questions liées à la marque et aux statuts juridiques des sections, il rejette la proposition de constituer une équipe juridique internationale dédiée au droit humanitaire international. Ces questions seront désormais traitées par les sections.



Compte rendu de la réunion du Conseil international de MSF, 2 avril 1993 (en anglais)

Extrait :

2. Droit international

Ce projet suscite beaucoup de discussions. Chacun convient que le minimum à préserver dans un cadre international est la protection du nom, une harmonisation du statut juridique des Bureaux délégués et une certaine cohérence des contrats, par exemple avec la CE [Commission européenne].

Il a été décidé ce qui suit :

- Le projet tel que défini à ce jour sera arrêté à la fin de l'année. Entre-temps, il sera demandé à Françoise [Bouchet-]Saulnier de continuer à travailler sur certaines tâches sous l'égide du Bureau international (principalement le statut des bureaux délégués, la protection du nom MSF, la consultance concernant des contrats, etc.) Le travail en cours concernant le droit humanitaire (par ex. manuel de base) devrait être terminé. Un budget de 15 000 Écus a été accordé au Bureau international à cette fin.

- Les sections qui souhaitent recourir aux services de consultance ou de formation de Françoise [Bouchet-]Saulnier (à d'autres fins que le statut des bureaux délégués) devront les payer.
- Le CI discutera de ce que nous attendons d'un « projet de droit humanitaire » à long terme, lors d'une prochaine réunion.

tion de l'action humanitaire. Je tenais à cet ancrage opérationnel pour que nos prises de positions publiques restent stimulées par les réalités de nos dilemmes opérationnels, plutôt que par les composantes nationales idéologiques et identitaires de nos matrices intellectuelles d'analyses des situations.

Françoise Bouchet-Saulnier, Conseillère puis Directrice juridique de MSF depuis 1991 (en français)

Les « Principes de Chantilly », établis après la réunion éponyme d'octobre 1995 sur les principes et pratiques de MSF rappellent l'engagement de MSF vis-à-vis des principes du droit humanitaire international.



« Qui sont les Médecins Sans Frontières ? Principes de Chantilly » 20 novembre 1995 (en français)

Extrait :

4. La défense des droits de l'homme

Médecins Sans Frontières fait sien les principes des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Ceux-ci reconnaissent entre autres :

- le devoir de respecter les libertés fondamentales de chaque individu, y compris le droit à l'intégrité physique et mentale, et les libertés de pensée, de mouvement, rappelées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1949 ;
- le droit des victimes à recevoir une assistance, ainsi que le droit des organisations humanitaires à donner une assistance dans les conditions suivantes : libre évaluation des besoins, libre accès aux victimes, contrôle de la distribution des secours, respect de l'immunité humanitaire.



En 1991, mon contrat était passé sous la responsabilité du Bureau international pour que j'aide à assurer un positionnement global des actions de prises de parole de MSF. Je me suis retrouvée sur le terrain en ex-Yougoslavie avec le Secrétaire général de MSF International et la responsable internationale de la communication pour les opérations d'évacuation médicale de l'hôpital de Vukovar. De telles opérations impliquaient des négociations avec les différentes forces armées et des références basiques aux règles du droit international humanitaire [DIH] relatives aux évacuations médicales. À l'époque, il y avait de nouvelles ambitions opérationnelles pour MSF consistant à tenter d'être présent des deux côtés d'un conflit. Cela a été un tournant pour l'organisation mais il a fallu apprendre comment on fait ce type d'opérations. Les principes du droit humanitaire ont servi à fabriquer cette notion d'espace humanitaire qui n'existait pas vraiment quand MSF travaillait sous la « protection » des groupes armés d'opposition. Après Vukovar, il a été décidé que les opérations devaient rester sous la responsabilité directe des différentes sections. En 1993, comme le rôle du Bureau international avait évolué vers un simple rôle de coordination entre les sections, j'ai voulu revenir à MSF France pour rester en contact direct avec la gestion des opérations MSF en zone de conflit. Toutefois, j'ai toujours gardé une partie de mon travail pour le Bureau international autour du DIH et du positionnement de MSF face aux crimes de masse, et aux phénomènes de militarisation ou de judiciarisation

En 1995, MSF France décide de renforcer sa Fondation en adoptant un nouveau projet de soutien à des recherches permettant d'améliorer l'action humanitaire. Ce projet inclut des recherches sur le droit humanitaire international. En octobre 1998, le « Dictionnaire pratique du droit humanitaire international »³ est publié.



Projet de la Fondation MSF France, 1995 (en français)

Extrait :

Droit humanitaire Projet 1995

L'objet de la Fondation Médecins Sans Frontières est de soutenir des recherches permettant d'améliorer la qualité des opérations de secours. Le département de droit humanitaire de la Fondation entend participer à cet objectif selon les axes définis ci-dessous.

1. Objectif général

Les recherches entreprises sur le droit humanitaire doivent permettre renforcer le cadre juridique et théorique des interventions de MSF dans un environnement de plus en plus complexe ou les droits des victimes est remis en question. MSF n'invoque pas le droit humanitaire pour s'octroyer des droits mais pour rappeler celui des victimes. Pour cela, la cellule de droit humanitaire cherche à :

1/ Mettre à la disposition des missions MSF les textes pertinents du droit humanitaire concernant :

- Les situations de réfugiés
- Les situations de conflits
- Les autres acteurs internationaux impliqués dans les situations de secours ou de maintien de la paix : HCR [Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés], Forces militaires internationales
- Le droit de la mission médicale : pour leur permettre de défendre la spécificité de la mission médicale de MSF par rapport aux débats généraux sur l'ingérence et l'aide humanitaire
- Les principes fondamentaux de droit humanitaire : pour fournir un cadre de référence pour la négociation et la définition de programmes dans les situations complexes de conflit.

2/ Répondre aux demandes de consultations de la part du service des opérations de MSF sur les points précédents.

3/ Finaliser et publier un manuel de droit des actions humanitaires à l'usage de MSF mais également des autres ONG désireuses de retrouver des repères dans leurs actions de secours.

4/ Contribuer à la formation en droit humanitaire des différents cadres de terrain de MSF.

3. <https://dictionnaire-droit-humanitaire.org>

5/ Produire des textes permettant de questionner et d'éclairer les choix opérationnels et de servir d'appui technique concret aux opérations. Exemple : le statut du personnel local de secours ; les principes de la déontologie médicale internationale ; la responsabilité professionnelle du médecin expatrié ; la pratique du certificat médical ; le refus des soins auprès des orphelins réfugiés ; le statut des forces de maintien de la paix de l'ONU en Somalie ; caractéristiques des contrats internationaux de déminages au Mozambique ; histoire et contenu de la neutralité dans le droit humanitaire.

6/ Poursuivre des activités d'étude et de lobby pour que les forces de maintien de la paix des Nations Unies respectent et participent au respect des principes de droit humanitaire.



Compte rendu de la réunion du Conseil d'administration de MSF France, 25 septembre 1998 (en français)

Extrait :

Dictionnaire pratique du droit humanitaire (Françoise [Bouchet-] Saulnier [conseillère juridique de MSF])

Le droit humanitaire est le seul droit qui donne des droits. Le travail de Françoise a finalement pris la forme d'un dictionnaire qui fonctionne dans l'urgence et reste pratique. Il s'agissait de faire une lecture dynamique et opportuniste du droit humanitaire favorable aux victimes. Le livre sortira le 9 octobre (Éditions La Découverte) et sera disponible à MSF dès le 1er octobre. Une traduction anglaise est en cours. Françoise propose de profiter de la sortie de son livre pour défendre l'identité de MSF. Le CA [Conseil d'administration] félicite Françoise pour son travail.

Dans la première moitié des années 2000, la pertinence pour MSF d'utiliser le droit international humanitaire (DIH) est remise en question. Dans le mouvement, certains craignent que MSF ne dérive vers la promotion du droit humanitaire en tant que tel et qu'en se référant trop à ce droit, ses équipes outrepassent leur rôle en promettant aux populations une protection qu'elles ne sont pas en mesure de leur apporter. En octobre 2005, le Conseil international (CI) et l'EXCOM réaffirment qu'il existe un consensus au sein du mouvement selon lequel MSF peut se référer aux conventions internationales sur les droits humains ou tout autre texte du même genre pour faire valoir son point de vue, mais que ce n'est pas son rôle de les promouvoir en tant que tels. Cette position est confirmée par l'Accord de La Mancha en juin 2006.



Compte rendu de la rencontre des Directeurs généraux de MSF Belgique, MSF France, MSF Hollande, MSF Espagne, MSF Suisse et du Secrétaire général international à Altafulla, Barcelone, 13-15 septembre 2002 (en anglais)

Extrait :

Droit humanitaire et références à des textes légaux trouvées dans la déclaration de Chantilly : dans les années 80, MSF a analysé les situations d'un point de vue médial, c'est à dire en tant que « docteur ». Dans les années 90, ces mêmes analyses faisaient de plus en plus référence aux

principes humanitaires, etc. Il est important de comprendre que MSF n'a pas de mandat pour défendre le droit international humanitaire – c'est un moyen que nous utilisons pour obtenir l'accès et fournir une assistance à des populations vivant dans des zones de guerre.



Compte rendu de la réunion du Comité exécutif de MSF et du Conseil d'administration du Conseil international, 21 octobre 2005 (en anglais)

Extrait :

4. Protection, justice, défense des droits de l'homme

Plus particulièrement au sujet de la défense des droits de l'homme, un consensus accorde à MSF le droit de se référer aux droits de l'homme (texte ou convention) pour faire valoir son point de vue mais en faire la promotion ne fait pas partie du mandat de MSF.

La controverse commence quand la défense des droits de l'Homme est liée aux questions de protection. Les personnes qui reviennent du Darfour ont par exemple tendance à inciter MSF à documenter les exemples de violations des droits de l'homme : « l'aide humanitaire n'est pas la solution quand les déplacés internes sont violés en dehors des camps » -> Ils ont besoin de protection. Nous ne sommes pas en mesure de réclamer une intervention donc que faisons-nous et quelles sont nos limites ? Attribuons-nous des responsabilités, réclamons-nous justice et protection ?

-> NB : Sur ce point, les sections sont d'accord entre elles mais les opinions divergent au sein des sections.



Accord de La Mancha, 25 juin 2006 (en anglais, en français)

Extrait :

Dans des contextes de conflit, MSF a, par le passé, appelé à des solutions politiques spécifiques, par exemple, une intervention militaire au Zaïre (1996). Nous avons été témoins à Kibeho (Rwanda, 1995) et à Srebrenica (1995) de l'échec de la « protection internationale » explicite ou implicite. Nous avons aussi été confrontés au détournement massif de l'aide humanitaire, y compris la nôtre, au profit de criminels de guerre (camps de réfugiés rwandais entre 1994 et 1996, Libéria entre 1991 et 2003). De plus, nous sommes actuellement menacés dans le nord de l'Ouganda (2005) en raison d'une perception erronée quant à notre participation à la Justice internationale. En de telles circonstances, nous avons appris à être prudents dans nos actions sans pour autant nous interdire de dénoncer des crimes graves et ignorés, tels que le bombardement de civils, des attaques sur des hôpitaux ou le détournement de l'aide humanitaire. Prendre publiquement position en réaction à de telles situations et placer d'autres acteurs face à leurs responsabilités reste un rôle essentiel de MSF.

Ces dernières années, nous avons été témoins, d'une part, de la multiplication d'interventions militaires qui associent à leurs objectifs stratégiques le déploiement d'une composante « humanitaire » (Kosovo 1999, Afghanistan 2001, Irak 2003) et, d'autre part, de l'émergence de forces politiques et militaires qui rejettent notre présence même. Cette réalité nous a conduit à affiner notre conception du risque et à réaffirmer notre in-

dépendance vis-à-vis de toute influence politique, principe essentiel pour garantir l'impartialité de notre aide.

En 2006, la mise à jour régulière du « Dictionnaire pratique du droit humanitaire international », déjà traduit en plusieurs langues, devient un projet international.

 **Compte rendu** du Comité exécutif de MSF, 16 janvier 2006 (en anglais)

Extrait :

DIH – Internationalisation du dictionnaire ?

« Le Dictionnaire pratique du droit humanitaire » [...] a été publié et traduit dans de nombreuses langues et est utilisé par tout le mouvement. Il est proposé de l'actualiser régulièrement, dans le cadre d'un projet international, notamment sur les éléments de jurisprudence, ainsi que de développer l'outil sous la forme d'un CDROM et d'un site Internet. Cela signifie que les mises à jour seront élaborées dans le cadre d'un projet commun regroupant des experts en interne, sous la direction de Françoise [Bouchet-Saulnier, Directrice juridique de MSF], et partagées à l'international.

En octobre 2015, à la suite du bombardement de l'hôpital de MSF à Kunduz par les forces étasuniennes en Afghanistan, la présidente de MSF International rappelle publiquement que « les conventions de Genève ne constituent pas seulement un cadre juridique abstrait – elles font la différence entre la vie et la mort pour les équipes médicales sur la ligne de front ».

Elle demande l'activation de la commission internationale humanitaire d'établissement des faits. Cette commission, prévue par les protocoles additionnels des Conventions de Genève, aurait alors pour tâche d'enquêter sur la possible violation du droit international humanitaire que constitue cette frappe aérienne. En rappelant que « même la guerre a des règles », MSF entend ainsi protéger l'exercice de sa mission médicale.

 **« Même la guerre a des règles »**, discours de la Présidente internationale de MSF, 7 octobre 2015 (en anglais)

Samedi matin, les patients et le personnel de MSF tués à Kunduz ont rejoint les innombrables personnes tuées dans le monde entier dans des zones de conflit et qualifiées de « dommages collatéraux » ou de « conséquence inévitable de la guerre ». Il n'y a pas « d'erreur » en droit international humanitaire.

L'attaque américaine contre l'hôpital MSF de Kunduz a été la plus grande perte de vies lors d'une frappe aérienne pour notre organisation. Des dizaines de milliers de personnes à Kunduz ne peuvent plus recevoir de soins médicaux au moment même où

elles en ont le plus besoin. Aujourd'hui, nous disons : assez. Même la guerre a des règles.

A Kunduz, nos patients ont brûlé dans leur lit. Des médecins, des infirmières et d'autres membres du personnel de MSF ont été tués alors qu'ils travaillaient. Nos collègues ont dû s'opérer mutuellement. Un de nos médecins est mort sur une table d'opération improvisée - un bureau - alors que ses collègues tentaient de lui sauver la vie.

Aujourd'hui, nous rendons hommage à ceux qui sont morts dans cette odieuse attaque. Et nous rendons hommage à notre personnel qui, tout en voyant leurs collègues mourir et leur hôpital en feu, a continué à soigner les blessés.

Ce n'est pas seulement une attaque contre notre hôpital - c'est une attaque contre les Conventions de Genève et cela ne peut être toléré. Ces conventions régissent les règles de la guerre et ont été établies pour protéger les civils dans les conflits - y compris les patients, le personnel et les installations médicales. Ils amènent un peu d'humanité dans ce qui est sinon une situation inhumaine.

Les Conventions de Genève ne sont pas seulement un cadre juridique abstrait - elles font la différence entre la vie et la mort pour les équipes médicales qui sont sur le front. Ce sont elles qui permettent aux patients d'accéder à nos structures en toute sécurité et qui nous permettent de fournir des soins sans être ciblés.

C'est précisément parce qu'il est interdit d'attaquer les hôpitaux dans les zones de guerre que nous nous attendions à être protégés. Pourtant, dix patients, dont trois enfants, et 12 membres du personnel de MSF ont été tués lors de ce raid aérien.

Les faits et les circonstances de cette attaque doivent faire l'objet d'une enquête indépendante et impartiale, compte tenu notamment des incohérences dans les récits américains et afghans. Nous ne pouvons pas compter uniquement sur les enquêtes militaires internes menées par les forces américaines, de l'OTAN et afghanes.

Nous annonçons aujourd'hui que nous demandons une enquête sur l'attaque de Kunduz par la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits. Cette Commission créée par les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève et est le seul organe permanent créé spécifiquement pour enquêter sur les violations du droit international humanitaire. Nous demandons aux États signataires d'activer la Commission pour établir la vérité et réaffirmer le statut protégé des hôpitaux dans les conflits.

Bien que cet organisme existe depuis 1991, la Commission n'a pour le moment jamais été utilisée. Elle exige que l'un des 76 États signataires parraine une enquête. Jusqu'à présent, les gouvernements ont été trop polis ou ont eu peur de créer un précédent. Mais l'outil existe et il est temps de l'utiliser.

Il est inacceptable que les États se cachent derrière des accords informels et, ce faisant, créent un environnement favorisant le « chacun pour soi » et l'impunité. Il est inacceptable que le bombardement d'un hôpital et le meurtre de membres du personnel et de patients puissent être considérés comme un dommage collatéral ou une erreur.

Aujourd'hui, nous luttons pour le respect des Conventions de Genève. En tant que médecins, nous nous battons pour le bien de nos patients. Nous avons besoin que vous, en tant que membres du public soyez à nos côtés pour insister sur le fait que même les guerres ont des règles.