

Droit international humanitaire et guerre en Ukraine : le Comité international de la Croix-Rouge et les politiques humanitaires

David P. Forsythe • Professor Emeritus in Political Science at the University of Nebraska-Lincoln (USA)

L'auteur, sans doute un des meilleurs connaisseurs du Comité international de la Croix-Rouge, explique que l'institution est active dans la guerre en Ukraine en tant que gardienne du droit international humanitaire, un rôle qui implique des choix complexes. Si elle a fait beaucoup pour les civils dans des circonstances difficiles, elle a rencontré de nombreux obstacles en essayant d'amener les belligérants à appliquer correctement le DIH pour les combattants hors de combat et les autres personnes détenues ou déportées. N'ayant jamais élaboré une stratégie de communication convaincante, elle est peu appréciée de nombreux cercles d'opinion ukrainiens et se trouve souvent critiquée par d'autres parties.

Le droit international humanitaire (DIH) est souvent abordé par certains experts sous l'angle d'une application formelle du droit dans le cadre de différents types de tribunaux. Cependant, il existe des moyens extrajudiciaires d'appliquer le droit qui sont peut-être aussi importants que son application formelle. Les efforts réalisés par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), qui se considère comme « le gardien du DIH », vont en ce sens. Cette organisation privée, dont la gouvernance est intégralement suisse et l'a toujours été depuis 1863, pratique en effet une diplomatie humanitaire et fournit des services au titre de l'élaboration et de l'application du DIH dans les conflits armés¹.

Le Comité international de la Croix-Rouge confronté au conflit russo-ukrainien

Le CICR a publié une déclaration initiale au début de la guerre, qui s'est révélée brève et générale, et qui soulignait les normes du DIH qui devaient être respectées². Les deux belligérants ont silencieusement accepté l'idée qu'ils étaient impliqués dans un conflit armé international dans lequel s'appliquait le DIH. Moscou a, la plupart du temps, rejeté l'utilisation du mot « guerre » pour décrire ses actions, lui préférant l'expression « opération militaire spéciale ». Cependant, la Russie n'a pas formulé d'objection lorsque le CICR a abouti à la conclusion justifiée que le DIH s'appliquait.

En février 2022, le CICR ne disposait pas toujours en Ukraine d'un personnel expérimenté et sûr de lui, et l'organisation a mis du temps à démarrer ses opérations sur le terrain. Lors des

¹ Pour avoir un aperçu complet du rôle du CICR, consulter David P. Forsythe, *The Humanitarians: The International Committee of the Red Cross*, Cambridge University Press, 2005.

² ICRC, *Statement from ICRC President Peter Maurer on the armed conflict in Ukraine*, 24 February 2022, <https://www.icrc.org/en/document/statement-icrc-president-peter-maurer-conflict-ukraine>

premières violences, la plupart des membres du personnel du CICR étaient confinés dans leurs locaux pour des raisons de sécurité. Le responsable de la délégation du CICR en Ukraine a été remplacé, tout comme d'autres membres du personnel. De façon générale, les grandes organisations humanitaires internationales ont eu besoin de plusieurs semaines avant d'être opérationnelles en Ukraine³. Le CICR a changé quatre fois de responsable de délégation au cours de la première année de guerre. Il y a eu aussi des changements sur des postes clés à Genève.

Les dirigeants du CICR disposaient de peu d'expérience récente et directe d'un conflit armé international impliquant de grandes puissances, comme celui auquel on assiste en Ukraine. Une grande partie de l'activité du CICR s'était concentrée ces dernières années sur des « conflits prolongés » avec des niveaux de violence changeants et dans des « sociétés fragiles » de régions non occidentales. L'histoire de l'organisation, les précédents et la « doctrine » en matière de conflit majeur ne constituaient pas des données évidentes à Genève.

La protection des civils

Le CICR et ses partenaires ont mis en œuvre de nombreux programmes de secours d'urgence et de reconstruction auprès des civils. Une publication de la Croix-Rouge, parue en août 2022, résumait l'aide fournie et précisait que 350 structures de soins de santé avaient été attaquées en Ukraine⁴. Une attention spécifique a été apportée à l'évacuation en dehors des zones de guerre des personnes en situation de handicap, des personnes âgées et des personnes particulièrement dans le besoin, et ce, souvent dans des conditions difficiles ayant nécessité des négociations complexes. Les efforts réalisés par le CICR et le Mouvement international de la Croix-Rouge pour aider les civils ont été conséquents et ont été résumés très tôt dans une déclaration publique à la fin du mois de juin⁵, puis à nouveau fin août. Depuis 2014, le CICR était une des rares organisations humanitaires actives dans la région du Donbass. Cet engagement important a été poursuivi.

Les conditions étaient difficiles pour les humanitaires qui travaillaient en Ukraine début 2022. Des travailleurs humanitaires membres de Caritas et du mouvement Hare Krishna ont été tués. La stratégie de la terre brûlée adoptée par Moscou, ajoutée au manque de moyens de communication fiables parmi les unités attaquantes ont rendu les opérations humanitaires très difficiles, du fait de l'incertitude permanente. Cette situation explique en partie les critiques initiales formulées par les Ukrainiens à l'encontre du CICR⁶.

³ Humanitarian Outcomes, *Enabling the local response: Emerging humanitarian priorities in Ukraine March – May 2022*, June 2022, https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/ukraine_review_2022.pdf

⁴ ICRC and IFRC, *Six Months of Armed Conflict in Ukraine*, 22 August 2022, https://www.ifrc.org/sites/default/files/2022-08/IFRC_Ukraine_Humanitarian_Crisis_EN_20220822_.pdf

⁵ ICRC, *Ukraine: humanitarian situation deteriorates as major cities bear the brunt of heavy fighting*, 22 June 2022, <https://www.icrc.org/en/document/ukraine-humanitarian-situation-deteriorates-major-cities-bear-brunt-heavy-fighting>

⁶ Lily Hyde, "Evacuation challenges and bad optics: Why Ukrainians are losing faith in the ICRC", *The New Humanitarian*, 3 May 2022, <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2022/05/03/the-icrc-and-the-pitfalls-of-neutrality-in-ukraine>

Le nationalisme ukrainien, qui s'est renforcé lorsque le pays a fait face à des attaques brutales, a eu du mal à intégrer des organisations neutres comme le CICR. En 2023, un responsable des Nations unies a fait référence à un rapport de l'ONU dans lequel des violations du DIH avaient été identifiées de la part des deux parties au conflit⁷. Le ministre des Affaires étrangères ukrainien a répondu : « Nous considérons qu'il est inacceptable de placer la responsabilité sur la victime de l'agression. D'après la Charte des Nations unies, l'Ukraine a le droit de légitime défense. »⁸ Cet argument détournait l'attention de l'idée que Kyiv était tenue de respecter le DIH dans ses actions de défense contre l'agression russe.

Une grande partie de l'aide apportée par le CICR aux civils a pu être perçue comme venant contrebalancer une partie des effets des attaques russes, par ses retombées concrètes. Si la stratégie russe incluait le fait de saper la volonté de résister des civils ukrainiens en les confrontant à des épreuves terribles, l'aide légitime apportée par la Croix-Rouge aux civils a pu être perçue comme une manière de limiter l'impact de la stratégie russe. Du côté ukrainien, certains ont semblé ignorer l'aide rapide apportée par le CICR aux civils, parce qu'ils étaient déçus des résultats des efforts diplomatiques du CICR, lesquels n'avaient pas permis d'obtenir un large accès aux Ukrainiens arrêtés et déportés par la Russie. Cependant, en mai 2023, l'entourage du président à Kyiv a salué l'aide apportée aux civils ukrainiens par le CICR⁹.

Le CICR a créé une Agence centrale de recherches pour l'Ukraine à Genève et a contribué activement à mener des entretiens de personnes réfugiées dans les pays voisins, comme la Pologne. Malgré les difficultés, et avec l'aide de diplomates des Nations unies, le CICR a contribué à organiser des corridors humanitaires pour permettre l'évacuation sans risques de centaines de civils depuis certaines zones de combat¹⁰. L'organisation du déplacement en toute sécurité d'importants groupes de civils traumatisés à travers des points de contrôle militaires dangereux au cours de combats actifs a duré plusieurs jours et a été une opération complexe¹¹. Le HCR, l'Agence des Nations unies pour les réfugiés, a indiqué n'avoir aucune expérience en la matière.

Par ailleurs, le sort des enfants emmenés en Russie depuis des zones ukrainiennes était un autre problème délicat qui relevait juridiquement de la quatrième convention de Genève de 1949 portant sur les territoires occupés. Ce problème existait depuis 2014 et avait été renforcé depuis le mois de février 2022. D'après de nombreux témoignages fiables, un nombre important d'enfants ont été emmenés en dehors de l'Ukraine et il leur a été attribué une nouvelle vie et un passeport russe. Au moment de la rédaction de cet article, aucune

⁷ Radio Free Europe, *UN rights official concerned over summary executions of POWs by both Russia, Ukraine*, 25 March 2023, <https://www.rferl.org/a/ukraine-russia-un-execution-prisoners/32333852.html>

⁸ Jamie Dettmer, "There is still a place for neutrality in Ukraine", *Politico Europe*, 29 March 2023, <https://www.politico.eu/article/there-is-still-a-place-for-neutrality-in-ukraine>

⁹ Ukrinform, *Deputy head of president's office meets with new head of ICRC delegation in Ukraine*, 6 May 2023, www.ukrinform.net/amp/rubric-society/3705564-deputy-head-of-presidents-office-meets-with-new-head-of-icrc-delegation-to-ukraine.html

¹⁰ ICRC, *Ukraine: As humanitarian crisis deepens, parties urgently need to agree on concrete measures; misinformation risks lives*, 29 March 2022, <https://www.icrc.org/en/document/ukraine-humanitarian-crisis-deepens-parties-urgently-need-agree-concrete-measures>

¹¹ ICRC, *Ukraine: More than 170 civilians evacuated from Azovstal and Mariupol area in third safe passage operation*, 8 May 2022, <https://www.icrc.org/en/document/more-150-civilians-evacuated-azovstal-and-mariupol-area-third-safe-passage-operation>

déclaration publique spécifique n'a été publiée sur le sujet par le CICR. Au printemps 2023, Genève a confirmé publiquement son implication dans des discussions avec la Russie sur le sujet. Confronté aux critiques des Ukrainiens, le CICR avait déclaré précédemment qu'il ne participerait jamais à des relocalisations forcées¹². Des responsables ukrainiens ont avancé ce sujet dans au moins deux déclarations publiques au cours de l'automne 2022, en critiquant le CICR sur ce qu'ils considéraient comme un manque de dynamisme sur le sujet¹³.

Lors d'une réunion du G20 à l'automne 2022, le président Zelensky a ainsi déclaré à propos du CICR : « Je tiens à signaler que nous n'avons pas reçu de soutien de la part du Comité international de la Croix-Rouge. Nous constatons qu'ils ne se battent pas vraiment pour obtenir l'accès aux camps où sont détenus les prisonniers de guerre et les prisonniers politiques ukrainiens. Ils ne nous aident pas non plus à retrouver les Ukrainiens qui ont été déportés. Ce repli représente l'autodestruction de la Croix-Rouge en tant qu'organisation autrefois respectée.¹⁴ »

La plupart des questions de DIH, et pas seulement le problème des enfants déportés, sont devenues des questions controversées ou ont été politisées. Lorsqu'Amnesty International (AI) a publié un rapport sur l'utilisation par l'Ukraine de moyens militaires à proximité de structures civiles¹⁵, les critiques formulées par les médias occidentaux contre AI à Londres ont montré, d'une part, qu'une grande partie de l'opinion occidentale ne souhaitait pas entendre parler des choix politiques controversés de l'Ukraine et, d'autre part, que l'organisation de plaidoyer n'avait pas fait preuve de suffisamment de prudence dans sa manière de présenter son rapport. Quant à savoir si ce retour de bâton occidental contre AI à Londres a eu un quelconque effet sur le siège du CICR à Genève concernant ses déclarations publiques sur le DIH, c'est une bonne question.

Au début du printemps 2022, le président du CICR, Peter Maurer, s'est rendu à Kyiv. M. Maurer n'a pas été reçu par le président Zelensky ni par aucun haut responsable ukrainien, alors que lors d'un voyage postérieur à Moscou, il avait été reçu avec les honneurs. Lors de sa visite à Moscou, Peter Maurer a été filmé et photographié en très bons termes avec le ministre russe des Affaires étrangères, Sergei Lavrov. Certains responsables du CICR ont reconnu par la suite que ces images constituaient un faux pas.

Lors des contacts bilatéraux discrets entre le CICR et des responsables russes, on ignore dans quelle mesure le CICR s'est montré énergique dans sa défense du DIH. Une diplomatie discrète n'était-elle pas appropriée au regard des points de vue des responsables russes clés ?

¹² ICRC, *Ukraine : As humanitarian crisis deepens...*, op. cit.

¹³ Reuters, *Ukraine seeks G20 focus on Russian deportations of children*, 9 November 2022, <https://newsinfo.inquirer.net/1691111/ukraine-seeks-g20-focus-on-russian-deportations-of-children>; Ukrinform, *Zelensky at G20 summit: If Russia wants to end this war, let it prove it with actions*, 15 November 2022, <https://www.ukrinform.net/rubric-ato/3614516-zelensky-at-g20-summit-if-russia-wants-to-end-this-war-let-it-prove-it-with-actions.html>

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Amnesty International, *Ukraine: Ukrainian fighting tactics endanger civilians*, 4 August 2022, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/08/ukraine-ukrainian-fighting-tactics-endanger-civilians>

La protection des prisonniers de guerre

Début octobre, le président Zelensky a lancé une première bordée de critiques contre le CICR en lui reprochant de ne pas protéger les prisonniers de guerre ukrainiens¹⁶. Il a aussi attaqué le CICR de façon plus générale lors d'une réunion du G20 cet automne, comme nous l'avons déjà indiqué précédemment. À cette période, le CICR n'avait pas eu d'accès total aux prisonniers de guerre russes détenus par les Ukrainiens. Un rapport des Nations unies, rédigé à partir d'entretiens réalisés avec des prisonniers de guerre ou d'anciens prisonniers de guerre des deux côtés, concluait que les Ukrainiens enfreignaient eux aussi les obligations qui étaient les leurs en vertu du DIH concernant les prisonniers de guerre¹⁷. Un rapport des Nations unies publié ultérieurement a confirmé que les deux parties au conflit ne protégeaient pas de façon adéquate les prisonniers de guerre, les violations s'avérant plus importantes côté russe¹⁸. Des critiques formulées par des sources d'information ukrainiennes accusaient déjà le CICR, entre autres, de ne pas montrer assez de dynamisme pour faire pression sur les autorités russes afin d'obtenir l'organisation d'un accès total aux prisonniers de guerre comme l'exige le DIH¹⁹. À partir d'août 2022, Kyiv a bloqué les quelques visites organisées à cette époque par le CICR dans ses structures de détention de prisonniers de guerre, en représailles contre les obstructions russes sur le même sujet. Cependant, au cours de l'hiver 2022-2023, le ministère ukrainien de la Justice a félicité le CICR pour ses efforts humanitaires, notamment sur la question des prisonniers de guerre. En mai, le bureau du président a fait de même.

Tout cela laisse à penser qu'il y avait précédemment une déconnexion entre les déclarations du président Zelensky, très critique à l'égard du CICR, et d'autres membres de l'administration d'État ukrainienne qui appréciaient beaucoup plus les actions menées par le CICR. Ou alors que le bureau du gouvernement jouait un double jeu et qu'il comprenait parfaitement le rôle du CICR, mais utilisait les critiques publiques formulées contre Genève pour essayer de faire davantage pression sur la Russie afin d'obtenir une meilleure protection des détenus ukrainiens.

En réponse aux premières critiques publiques de Zelensky, le CICR a publié un communiqué de presse mesuré demandant l'accès à tous les détenus des deux côtés en vertu du DIH²⁰. Puis il a déclaré être prêt à effectuer des visites auprès de tous les prisonniers de guerre, mais qu'il avait besoin de la validation des belligérants, dont le premier devoir était de respecter le DIH. Le CICR avait déjà fait une déclaration similaire auparavant lorsqu'il avait été critiqué parce

¹⁶ Reuters, *Ukraine's Zelensky says Red Cross inactive on prisoners of war*, 13 October 2022, <https://www.reuters.com/world/ukraines-zelenskiy-says-red-cross-inactive-prisoners-war-2022-10-13> ; Oliver Slow, "Ukraine war: Kyiv demands Red Cross visit notorious prison", *BBC*, 14 October 2022, <https://www.bbc.com/news/world-63251927>

¹⁷ Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, *Ukraine / Fédération de Russie : Prisonniers de guerre*, 15 novembre 2022, <https://www.ohchr.org/fr/press-briefing-notes/2022/11/ukraine-russia-prisoners-war>

¹⁸ Human Rights Council, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine*, 15 March 2023, https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/coiukraine/A_HRC_52_62_AUV_EN.pdf

¹⁹ Olha Hlushchenko, "List of dead in Olenivka partially confirmed – former Azov Regiment Commander," *Ukrainska Pravda*, 3 August 2022, <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2022/08/3/7361609>

²⁰ ICRC, *Russia–Ukraine international armed conflict: ICRC asks for immediate and unimpeded access to all prisoners of war*, 14 October 2022, <https://www.icrc.org/en/document/ukraine-russia-icrc-asks-immediate-and-unimpeded-access-to-all-prisoners-of-war>

qu'il n'avait pas d'accès régulier à la prison d'Olevnika, située dans l'Est de l'Ukraine et sous contrôle des Russes, et où environ cinquante prisonniers de guerre ukrainiens avaient été tués dans une explosion suspecte²¹. Le schéma était donc le suivant : le CICR communiquait de façon publique et détaillée sur la question des prisonniers de guerre dans les médias lorsqu'il était critiqué pour son manque de dynamisme sur le sujet. Cependant, sur son site internet, le CICR a publié des déclarations claires et exactes sur le DIH et les prisonniers de guerre.

Des reportages sur les mauvaises conditions de détention et les mauvais traitements subis par les prisonniers détenus par la Russie et ses alliés, dont certains basés sur le récit de témoins directs, ont été publiés dans des médias occidentaux²². Les parties au conflit se mettaient parfois d'accord sur des échanges de prisonniers et certains prisonniers auparavant détenus par les Russes racontaient alors aux médias les mauvais traitements qu'ils avaient subis²³. Il y a eu de nombreux reportages sur les conditions de vie dans les zones contrôlées par les Russes et ensuite reprises par les forces ukrainiennes. De plus, un rapport des Nations unies, basé sur des entretiens avec des détenus ou d'anciens détenus des deux côtés, sans supervision gouvernementale²⁴, a été publié à l'automne. Ce rapport ainsi qu'un autre déjà cité ont mis en évidence les nombreux mauvais traitements subis par les prisonniers de guerre des deux côtés.

Précédemment, lorsque les combattants ukrainiens qui résistaient à Marioupol se sont rendus, des représentants du CICR étaient présents à bord des véhicules qui ont transporté les combattants désarmés vers les centres de détention russes. Cependant, le CICR n'a pas obtenu d'accès régulier à la plupart des prisonniers de guerre détenus des deux côtés.

La politique de communication

Une tribune, rédigée par un ancien responsable de la communication du CICR qui s'est révélé bien informé, a été publiée dans un journal suisse²⁵. Par le passé, lors de conflits internationaux, Genève a souvent fourni un rapport sur le DIH, décrivant ce que l'organisation avait été autorisée à faire. Toutes les parties signataires des quatre conventions de Genève de 1949 étaient juridiquement contraintes de « respecter et garantir le respect de » ce droit des traités. Il était difficile pour les États tiers de faire cela sans un texte faisant autorité. Et les belligérants échappaient aux critiques. Un argument similaire formulé par un ancien responsable de la Croix-Rouge suisse qui était aussi un ancien responsable de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a été mis en avant un peu

²¹ ICRC, *Olevnika penal facility: Prisoners of war and ICRC's role*, 3 August 2022,

<https://www.icrc.org/en/document/olenivka-penal-facility-prisoners-war-and-icrcs-role>

²² Luke Harding, "Absolute evil": inside the Russian prison camp where dozens of Ukrainians burned to death," *The Guardian*, 6 August 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/aug/06/russian-prison-camp-ukrainians-deaths-donetsk>

²³ Dan Lamothe, "Americans captured by Russia detail months of beatings, interrogation," *The Washington Post*, 1 October 2022, <https://www.washingtonpost.com/national-security/2022/10/01/alex-drueke-andy-huynh-russian-prisoners>

²⁴ Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, *Ukraine / Fédération de Russie : Prisonniers...*, op. cit.

²⁵ Alain Modoux, « Sous-informés, les États ne peuvent pas faire respecter le droit international humanitaire », *Le Temps*, 13 septembre 2022, <https://www.letemps.ch/opinions/sousinformes-etats-ne-peuvent-faire-respecter-droit-international-humanitaire>

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

plus tard dans la presse suisse²⁶. Les commentaires publics critiques sont autorisés par la doctrine du CICR, s'ils sont estimés être dans l'intérêt des victimes.

Lorsqu'une explosion suspecte a tué des prisonniers de guerre à Olenivka fin juillet, le siège de Genève a publié plusieurs déclarations. L'une d'entre elles détaillait ce que le CICR savait et quand il en avait eu connaissance. Cette déclaration montrait clairement que la Russie violait les obligations qui sont les siennes au titre du DIH²⁷. Un peu plus tard, le directeur général du CICR, toujours sous la pression de l'opinion publique pour ne pas avoir obtenu un accès systématique à la prison d'Olenivka, a commencé à rendre compte de ce que le CICR avait pu et n'avait pas pu faire concernant les lieux de détention²⁸.

Lorsque la Cour pénale internationale a lancé un mandat d'arrêt contre le président Poutine et contre sa commissaire aux droits de l'enfant à cause de la déportation d'enfants depuis l'Ukraine vers la Russie²⁹, le CICR est resté plutôt silencieux sur le sujet et n'a confirmé que plus tard être en pourparlers avec la Russie à ce propos.

Nous avons été impressionnés par une déclaration très forte et très claire du CICR publiée en décembre 2022 dans laquelle il s'inquiétait des nouvelles restrictions imposées aux femmes par les talibans en Afghanistan³⁰. Il n'y a pas eu de déclaration aussi forte sur la question des prisonniers de guerre en Ukraine, ni sur celle des prisonniers civils ou des personnes transférées hors des territoires occupés.

Au cours de l'automne 2022, il y a effectivement eu des progrès humanitaires modestes impliquant le CICR : des évacuations de civils en dehors de zones dangereuses, une aide conséquente apportée aux populations civiles, des visites à des détenus, le retour des corps de personnes tuées, la localisation de personnes grâce à l'Agence centrale de recherches, et le maintien d'un dialogue en continu à haut niveau avec les deux belligérants.

Au cours de la première année de guerre, il est clair que le CICR a décidé que la discrétion sur les affaires spécifiques liées aux prisonniers de guerre était souvent la meilleure manière de faire progresser le DIH, et aucune personne extérieure ne dispose des informations nécessaires pour évaluer pleinement la pertinence de cette décision.

À Genève, certains pensaient que la publication précoce d'un aperçu de la situation sur les questions de DIH ne serait pas une situation gagnant-gagnant, mais plutôt perdant-perdant. Plutôt que d'alerter les autres acteurs internationaux et d'exercer la pression de l'opinion

²⁶ Pierre de Senarclens, « Ukraine : le silence du CICR », *Le Temps*, 24 novembre 2022,

<https://www.letemps.ch/opinions/ukraine-silence-cicr>

²⁷ ICRC, "Olenivka penal facility...", *op. cit.*

²⁸ Boris Mabillard, « Le directeur général du CICR : "Nous ne pouvons faire que ce que les parties au conflit acceptent que l'on fasse" », *Le Temps*, 6 septembre 2022, <https://www.letemps.ch/monde/directeur-general-cicr-ne-pouvons-faire-parties-conflit-acceptent-lon-fasse>

²⁹ ICC, "Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova," press release, 17 March 2023, <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and>

³⁰ ICRC, *Afghanistan: ICRC deeply concerned for millions of women and girls*, 25 December 2022, <https://www.icrc.org/en/document/afghanistan-icrc-deeply-concerned-millions-women-and-girls>

publique sur les belligérants, la publication d'un tel compte-rendu aurait probablement provoqué un retour de bâton et mis en danger la poursuite des efforts réalisés par le CICR. Cela a conduit le CICR à être très critiqué, que cela soit mérité ou pas.

Dans une interview à un journal suisse en septembre 2022³¹, le président du CICR, M. Maurer, a déclaré que le CICR avait un accès limité aux prisonniers de guerre des deux côtés. Il a simplement répété ce que le directeur général, M. Mardini avait déjà dit : les belligérants acceptent en principe le DIH, mais aucun d'entre eux n'a accepté toutes les conditions des visites systématiques du CICR.

Une déclaration d'un diplomate russe à Genève, dont la valeur peut être discutée, indiquait que le rôle du CICR était apprécié et ne mentionnait ni la question du manque de neutralité de l'organisation, ni aucun autre problème³². Le fait que la Russie ait persisté à empêcher l'accès complet du CICR à la prison d'Olenivka après l'explosion meurtrière qui y a eu lieu est très suspect.

Très vite, il est apparu que le CICR n'était pas apprécié des Ukrainiens. La lenteur du CICR pour intervenir, la nature même de son équipe dans le pays au début de la guerre, les images des échanges cordiaux du président du CICR avec le ministre russe des Affaires étrangères, M. Lavrov, le silence que l'organisation a gardé sur un certain nombre de politiques très contestables menées par la Russie ainsi que son incapacité à obtenir l'accès complet à la prison d'Olenivka, tout cela a contribué à donner une image négative du CICR en Ukraine. Nous avons déjà souligné la forte antipathie ressentie par de nombreux Ukrainiens envers les personnes et entités se revendiquant comme neutres.

Dans ce contexte, le CICR a probablement craint qu'un compte-rendu public de la situation en matière de DIH ne suscite l'hostilité des deux parties au conflit. Le malaise potentiel suscité par ce rapport aurait peut-être été plus grand du côté ukrainien, mais pas parce que le DIH était mieux respecté par les Russes. Les Ukrainiens ont critiqué publiquement le CICR, alors qu'un rapport public aurait peut-être montré que, malgré les critiques formulées par les Ukrainiens, le CICR faisait les efforts nécessaires pour faire respecter le DIH et que les réponses de Kyiv n'étaient pas suffisantes.

Perspectives

La nouvelle présidente du CICR, Mirjana Spoljaric, a pris son poste à la suite de M. Maurer en octobre 2022. Elle et les autres dirigeants du CICR arriveront peut-être à la conclusion qui a été celle de la période Maurer : ce n'est pas le bon moment pour publier un « Livre blanc » sur le sort fait au DIH au cours de la guerre en Ukraine.

³¹ Aline Jaccottet, « Peter Maurer : "Pour obtenir du soutien, le CICR doit le mériter" », *Le Temps*, 13 septembre 2022, <https://www.letemps.ch/monde/peter-maurer-obtenir-soutien-cicr-meriter>

³² AP, "Russian official says 'practical' issues delay visit to POWs," 20 October 2022, <https://mynorthwest.com/3679193/russian-official-says-practical-issues-delay-visit-to-pows>

M^{me} Spoljaric s'est référée de façon erronée à la discrétion comme étant un principe fondamental de la Croix-Rouge, alors que ce n'est pas un principe fondamental, mais une tactique flexible qui peut être utilisée ou non en fonction de la manière dont est perçu le statut de neutralité du CICR. Elle a démontré une méconnaissance de la doctrine n° 15 du CICR, une directive politique définissant la possibilité de formuler des critiques publiques si cela s'avère dans l'intérêt des victimes.

L'organisation a certainement cherché à jouer les rôles qui sont traditionnellement les siens en matière de DIH dans le cadre de ce nouveau conflit. Pour pouvoir évaluer son action, il serait essentiel de connaître la nature de sa diplomatie discrète. Son silence prolongé sur de nombreux sujets spécifiques et l'absence d'une politique de stratégie de communication évidente ont donné l'image d'un manque de volonté pour contester énergiquement certaines politiques menées par les belligérants en violation du DIH. À titre de comparaison, le CICR a semblé très résolu dans sa critique des talibans en Afghanistan sur la question du statut des femmes, mais beaucoup moins en Ukraine pour défendre le DIH. Cette discrétion prudente a peut-être été un choix sage pour éviter l'effondrement des activités humanitaires déjà limitées. Le CICR s'est retrouvé dans une guerre au milieu de laquelle la charité envers les ennemis et la coopération avec des acteurs humanitaires neutres étaient parfois près de disparaître complètement.

Fin 2022, l'Ukraine a autorisé la reprise de certaines visites du CICR auprès des prisonniers de guerre russes. Cela s'est fait malgré les plaintes continues de Kyiv sur l'inactivité du CICR vis-à-vis des prisonniers de guerre ukrainiens détenus par la Russie³³. La Russie a également autorisé de nouvelles visites de prisonniers de guerre, même si elles n'étaient pas complètes. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres conflits armés, les organismes et les agences des Nations unies ont souvent été très actifs dans la guerre en Ukraine, à la fois en matière d'aide humanitaire et de protection, en publiant des rapports sur des questions qui, par le passé, relevaient plutôt du domaine exclusif du CICR. Le rapport des Nations unies sur la situation des prisonniers de guerre, rédigé à partir d'entretiens crédibles avec des prisonniers ou d'anciens prisonniers, est remarquable à cet égard. Sur ce sujet, le CICR a désormais plus de partenaires ou de concurrents, selon le point de vue que l'on choisit d'adopter.

À l'avenir, nous présenterons un compte-rendu plus complet des actions menées par le CICR sur la question du DIH en Ukraine. Ce court article représente une première étape dans cette direction.

Cet article est basé dans une large mesure sur l'ouvrage suivant : David P. Forsythe, The Contemporary International Committee of the Red Cross: Challenges, Changes, Controversies, Cambridge University Press, à paraître fin 2023, contenu reproduit avec l'autorisation de la maison d'édition.

Traduit de l'anglais par Lucile Guieu

³³ Alona Mazurenko, "President's Office creates human rights headquarters amid International Red Cross inaction", *Ukrainska Pravda*, 9 November 2022, <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2022/11/9/7375616> Naturellement, le CICR a refusé de participer à ce "bureau", car il s'agissait d'une manœuvre ukrainienne visant à critiquer publiquement les politiques russes.

Biographie

David P. Forsythe • Professeur émérite en science politique à l'université du Nebraska à Lincoln (États-Unis). Pendant plusieurs dizaines d'années, il a étudié les relations internationales avec un intérêt particulier pour les droits humains et les questions humanitaires, englobé dans son intérêt plus large pour le droit international et les organisations internationales.

David P. Forsythe a participé, en tant que membre de l'équipe de recherche internationale mandatée par le Mouvement international de la Croix-Rouge, à la réalisation d'une réévaluation du rôle de la Croix-Rouge, laquelle a donné lieu à la publication d'un rapport final en 1975. Il a été observateur lors des quatre sessions de la conférence diplomatique entre 1971 et 1977 qui a débouché sur l'addition de deux protocoles aux conventions de Genève de 1949 relatives aux victimes de la guerre. Il a accompagné certaines délégations sur le terrain dans le cadre de leur travail de protection, et notamment lors de visites en prison. En 1977, il a publié le premier livre indépendant sur le Comité international de la Croix-Rouge, intitulé *Humanitarian Politics*.

Le professeur Forsythe a été nommé *University Professor*, la plus haute distinction remise par son université. Il a été recruté par le Fulbright Distinguished Research Chair au Danemark et est professeur invité dans plusieurs pays. Il a été choisi par une société savante pour donner une série de conférences aux États-Unis. Il a été récompensé à la fois par l'American Political Science Association et l'International Studies Association.

Reproduction interdite sans l'accord de la revue Alternatives Humanitaires. Pour citer cet article :

David P. Forsythe, « Droit international humanitaire et guerre en Ukraine : le Comité international de la Croix-Rouge et les politiques humanitaires », *Alternatives Humanitaires*, n° 23, juillet 2023, p. 38-53,

<https://www.alternatives-humanitaires.org/fr/2023/07/13/droit-international-humanitaire-et-guerre-en-ukraine-le-comite-international-de-la-croix-rouge-et-les-politiques-humanitaires/>