

July 2023  
— Issue 23

## HUMANITARIAN ALTERNATIVES

FOCUS

**DROIT  
INTERNATIONAL  
HUMANITAIRE**  
**INTERNATIONAL  
HUMANITARIAN  
LAW**

**LE GRAND RETOUR... EN ARRIÈRE ?**

**THE GREAT STEP... BACKWARDS?**

### MAIS ÉGALEMENT...

#### PERSPECTIVES

La paix, objet de recherche  
— p. 8  
Peace as a subject of research

### BUT ALSO...

#### TRANSITIONS

Santé mentale des travailleurs  
humanitaires  
— p. 98  
Mental health of humanitarian  
workers

#### REPORTAGE

Retour sur le séisme  
en Turquie-Syrie  
— p. 114  
A look back at the earthquake  
in Turkey-Syria

Alternatives Humanitaires est une revue bilingue (français/anglais) à vocation internationale soutenue par :  
*Humanitarian Alternatives is an international, bilingual review (English/French) supported by:*



Avec la contribution de | *With the contribution of:*  
Fonds RIACE France  
Solidarités International  
Fondation Lord Michelham of Hellingly

En collaboration avec un réseau d'universités et d'institutions partenaires qui s'enrichit régulièrement :  
*In collaboration with a developing network of partner universities and institutes:*



Directeur de la publication | *Publication director*  
Bernard Michel

Conseil d'orientation | *Orientation council*

Francis Charhon • Jean-Pierre Claveranne • Yvan Conoir  
• Emanuela Croce • Hélène Daniel • Bruno-Georges David  
• Jean-François Mattei • Thierry Mauricet • Karine Meaux  
• Bernard Michel • Benoît Miribel • Bénédicte Pansier  
• Pascal Revault • Jean-Baptiste Richardier • Maria Rubio  
• Jean-Christophe Rufin • Philippe Ryfman • Audrey Sala  
• Virginie Troit • Joël Weiler

Comité de rédaction | *Editorial board*

Aude Brus / Pierre Gallien • Clara Egger • Valérie Gorin  
• Vincent Léger • Stéphanie Nguengang Wakap  
• Stéphanie Stern

Conseil scientifique | *Scientific council*

François Audet • Sophie Brière / Stéphanie Maltais  
• Yvan Conoir • Houwayda Matta Bou Ramia  
• Frédéric Meunier / Jean-Pierre Veyrenche • Gautier Pirotte  
• Dana Popescu-Jourdy • Nathalie Rubio  
• Stéphanie Tchiombiano

Rédacteur en chef | *Editor-in-Chief*  
Boris Martin

boris.martin@alternatives-humanitaires.org

Chargée de coordination | *Coordination manager*

Caroline Voisine  
caroline.voisine@alternatives-humanitaires.org

Communication et aide à l'édition | *Communication and Editorial support*

Stéphanie Durdilly  
stephanie.durdilly@alternatives-humanitaires.org

Traducteurs | *Translators*

Anna Brun • Gillian Eaton • Fay Guerry  
• Lucile Guieu • Sophie Jeangeorge • Darin Riesman  
• Derek Scoins • Naomi Walker • Thomas Young

Correction de la version française  
| *Correction for the French version*  
Cécile Leonett

Correction de la version anglaise  
| *Correction for the English version*  
A.D.T. International

## ÉDITORIAL | EDITORIAL

# Le droit international humanitaire à la croisée des chemins

## International humanitarian law at a crossroads

**Clara Egger • Professeure à l'Université Érasme de Rotterdam et membre du Comité de rédaction d'*Alternatives Humanitaires***

*Clara Egger • Professor at Erasmus University Rotterdam and member of the editorial board of *Humanitarian Alternatives**

**Copilote du dossier de ce numéro avec Boris Martin, rédacteur en chef**  
*Co-director of this issue's Focus with Boris Martin, Editor-in-Chief*



CLARA  
EGGER

**E**n clôture du premier Sommet humanitaire mondial d'Istanbul en mai 2016, diplomates et chefs d'État s'accordaient sur l'objectif de « défendre les normes qui sauvegardent l'humanité ». Publié en amont de l'événement, le rapport du Secrétaire général des Nations unies faisait la part belle à la promotion du droit international humanitaire (DIH). Six ans plus tard, les remises en cause du DIH sont légion. De manière symptomatique, on remarquera qu'elles sont concomitantes avec des atteintes à l'ordre international libéral basé sur le droit. Surtout, et depuis de nombreuses années déjà, chercheurs, chercheuses et analystes concluent à la non-adaptation du DIH aux enjeux humanitaires contemporains et à l'évolution des conflits armés.

D'une part, après cinq ans de baisse consécutive de la violence des conflits armés, le nombre de victimes, notamment civiles, repart à la hausse. Les espoirs d'une trêve globale pendant la pandémie de Covid-19 ont rapidement été douchés par l'escalade de plusieurs conflits. La guerre en Ukraine est un rappel douloureux que les conflits interétatiques n'appartiennent pas au passé et qu'ils s'affranchissent toujours du respect du DIH. Le « dégel » du conflit dans le Haut-Karabagh ou la revitalisation de celui – historique – grondant à la frontière sino-indienne montrent également que les civils font l'objet d'attaques délibérées, et que des infrastructures indispensables à leur survie sont prises pour cibles par les belligérants. Qu'en sera-t-il demain si les menaces chinoises sur Taiwan étaient mises à exécution, Xi Jinping revendiquant plus que jamais que le corpus des droits humains ne s'applique pas en Chine ? Fait particulièrement cynique, digne d'un syndrome que l'on pourrait appeler du « Don't look up », une rhétorique s'est mise en place qui – en Russie, mais aussi en Israël ou aux États-Unis – parle d'armées « moralement » exemplaires et revendique un fort respect du DIH. Et puisque celui-ci est également censé s'appliquer aux conflits opposant un État

**A**t the end of the first World Humanitarian Summit in Istanbul in May 2016, diplomats and heads of state were agreed on the goal of “upholding the norms that safeguard humanity”. The United Nations (UN) Secretary-General's report, published prior to the event, put the emphasis on the promotion of international humanitarian law (IHL). Six years later, the challenges to IHL are widespread. Symptomatically, it can be seen that these coincide with breaches of liberal international order based on the law. Above all and for many years now, researchers and analysts have concluded that IHL is not fit for purpose in contemporary humanitarian matters or with the changing nature of armed conflict.

Firstly, after seeing a decrease in the violence of armed conflict for five consecutive years, casualty numbers, notably of civilians, are once again on an upward trend. Hopes of a global truce during the Covid-19 pandemic were rapidly dashed by the escalation of several conflicts. The war in Ukraine is a painful reminder that conflicts between states are not a thing of the past and that they still fail to respect IHL. The “thawing” of the conflict in Nagorno-Karabakh or the revival of long-standing hostilities rumbling on the border between China and India also show that civilians are exposed to deliberate attacks and the targeting by warring parties of the infrastructure on which their survival depends. What would happen tomorrow if Chinese threats against Taiwan were carried out, with Xi Jinping claiming more defiantly than ever that the human rights corpus does not apply in China? What is particularly cynical, worthy of what could be called “Don't Look Up” syndrome, is the fact that a rhetoric has developed which – in Russia, but also in Israel and in the United States – speaks of armies being “morally” exemplary and claims close compliance with IHL. And since this law is also supposed to apply to conflicts between states and organised groups, or between these groups themselves within a same state, it should be remembered that civilian populations often bear the

et des groupes organisés, ou ces derniers entre eux au sein d'un même État, on rappellera que les populations civiles paient souvent le plus lourd tribut aux violences nées de conflits internes et/ou asymétriques. À cet égard, les données de l'université d'Uppsala (Suède) sur la violence organisée révèlent que la dernière décennie a été la plus meurtrière. Cependant, quel que soit le contexte de fait et de droit dans lequel elle s'observe, cette résurgence de la violence dans un contexte de grande polarisation de la politique internationale rend particulièrement inaudibles les actions de plaidoyer des acteurs humanitaires.

D'autre part, soucieuses de prendre en compte cette réalité, plusieurs voix issues du monde académique (Luis Rodriguez, Lauren Sukin), politique (voir la position de la France au Conseil de sécurité) ou humanitaire en appellent à la définition de nouvelles normes permettant une meilleure protection des civils en zone de conflit. Ainsi, l'occupation par l'armée russe du site nucléaire de Zaporijjia a conduit de nombreux chercheurs et chercheuses à dénoncer la trop faible protection qu'offre manifestement le DIH contre le ciblage direct des centrales nucléaires, ou leur dangereuse proximité avec des opérations de combat. Le développement technologique – via l'utilisation, par exemple, de drones ou de robots de combat – soulève aussi de nouveaux défis pour le DIH tout en ouvrant de nouvelles opportunités. Si ces appels à une évolution du DIH visent à renforcer la protection des populations civiles, ce qui ne peut être que souhaitable, ils impliquent aussi un grand risque de fragmentation et de politisation des normes de droit. En effet, la demande de création de nouvelles normes offre également l'opportunité aux gouvernements comme aux groupes armés de délaisser leurs engagements passés pour choisir la norme de droit la moins contraignante. L'expérience des débats autour du « droit d'ingérence humanitaire » rappelle que les bonnes intentions ne suffisent pas. En reformulant des normes déjà présentes dans

brunt of the violence arising from internal and/or asymmetrical conflicts. In this respect, data from Uppsala University (Sweden) on organised violence reveal that this last decade has seen the highest number of casualties. But whatever the factual and legal context in which it is observed, this resurgence of violence in the context of a major polarisation of international politics makes the advocacy of humanitarian organisations particularly inaudible.

Secondly, many voices from the worlds of academia (Luis Rodriguez, Lauren Sukin), politics (France's stance in the Security Council) and humanitarian action, seeking to take this reality into account, are calling for the drawing up of new standards that will give civilians better protection in conflict zones. Thus in response to the occupation by the Russian army of the Zaporizhzhia nuclear site, many researchers have condemned the patently insufficient protection afforded by IHL from the direct targeting of nuclear power plants or their dangerous proximity to combat operations. Technological developments – the use, for example, of drones or battle bots – while opening up new opportunities also create new challenges for IHL. Though these calls for changes in IHL aim to reinforce the protection of civilian populations, which can only be a good thing, they also bring with them a considerable risk of fragmenting and politicising legal standards. In fact, the demand for the creation of new norms also provides an opportunity for governments and armed groups to abandon their past commitments and choose the least restrictive legal norms. The experience of debates about the "right to humanitarian intervention" reminds us that good intentions are not enough. By redrafting some standards already present in the UN Charter and IHL, France has opened the door for the presence of aid workers in crisis zones to become highly politicised.

More than ever, IHL seems therefore to have reached a critical juncture: while on a daily basis current events reiterate

la Charte des Nations unies et le DIH, la France a ouvert la porte à une forte politisation de la présence des travailleurs humanitaires en zone de crise.

Plus que jamais le DIH semble donc être entré dans une conjoncture critique : alors que l'actualité signale quotidiennement sa pertinence pour protéger les populations en proie à la violence organisée, le DIH fait face à des remises en cause de toutes parts, plus ou moins bien intentionnées. C'est dans ce contexte qu'*Alternatives Humanitaires* a souhaité dresser un état des lieux critique du respect du droit et des principes humanitaires, sept ans après le Sommet humanitaire mondial. Les contributions rassemblées dans ce dossier forment autant de points d'ancrage à une réflexion sur l'avenir du DIH, qui ne se limitent pas à des considérations juridiques. Bien plus, elles soulignent l'importance de combiner des approches politiques, sociologiques et historiques pour comprendre son évolution et les débats actuels.

En guise d'introduction à ces réflexions, Duncan McLean et Michiel Hofman inscrivent l'érosion du consensus humanitaire dans le temps long en rappelant comment les agendas sécuritaires des États ont conduit à rendre inaudibles les demandes d'une protection inconditionnelle des populations victimes des crises humanitaires. Il apparaît donc essentiel, non pas de délaisser le droit et les principes humanitaires, mais de les défendre avec force. Notre dossier inscrit ensuite l'analyse dans des contextes et sur des enjeux particulièrement prégnants au regard de l'actualité récente. David Forsythe revient, en particulier, sur les dynamiques et points aveugles de la diplomatie « discrète » engagée par le CICR dans le conflit ukrainien en la mettant en rapport avec les prises de position vocales de l'organisation dans d'autres contextes. Sa contribution appelle à analyser de façon critique les limites de cette stratégie au regard des atteintes au DIH. Autre sujet d'actualité, Patrice Bouveret interroge les liens entre

its relevance for the protection of populations beset by organised violence, IHL faces more or less well-meaning challenges from all sides. It is in this context that *Humanitarian Alternatives* decided to compile a critical overview of current compliance with humanitarian principles and law seven years after the World Humanitarian Summit. The contributions assembled in this *Focus* are as many starting points for reflecting on the future of IHL and are not limited to legal issues. Moreover, they underline the importance of combining political, sociological and historical approaches in order to understand its development and current debates.

By way of introduction to these reflections, Duncan McLean and Michiel Hofman give a long-term overview of the erosion of humanitarian consensus by underlining how State security agendas tend to drown out calls for the unconditional protection of civilian victims in humanitarian crises. It therefore seems essential not to abandon humanitarian principles and law but to defend them vigorously. This *Focus* then situates the analysis in contexts and on issues which are particularly significant in light of recent events. David Forsythe places special emphasis on the dynamics and blind spots of the ICRC's "quiet" diplomacy in the Ukrainian conflict by linking it to the vocal stance taken by the organisation in other contexts. His article calls for the limits of this strategy to be analysed critically as regards breaches of IHL. On another topical issue, Patrice Bouveret questions the links between IHL, nuclear non-proliferation and, more generally, the challenges of disarmament. His historical perspective helps to shed light on the way current debates on the inability of IHL to protect from the nuclear bomb confirm a major backward step on these issues. Brenda Huaman's legal analysis of the protection of schools, in law, leads her to advocate the tightening of current standards since they have to adapt constantly to the changing strategies of warring parties. Finally, Philippe Ryfman

le DIH, la non-prolifération nucléaire et, plus généralement, les enjeux de désarmement. La perspective historique qu'il adopte éclaire sur la façon dont les débats actuels sur l'inaptitude du DIH à protéger de la bombe consacrent un grand retour en arrière sur ces enjeux. L'analyse juridique proposée par Brenda Huaman sur la protection, en droit, des écoles conduit l'autrice à plaider en faveur d'un renforcement des normes actuelles, devant sans cesse s'adapter à l'évolution des stratégies des belligérants. Enfin, Philippe Ryfman rappelle que, trop souvent encore, les prisonniers de guerre sont invisibilisés dans les débats sur la promotion et le renforcement du DIH. Sa réflexion, ancrée sur l'analyse de la guerre en Ukraine, invite à ne pas les reléguer au statut de « continent oublié » du DIH. Si les contributions rassemblées dans ce focus dressent un sombre constat sur la place et le rôle du DIH dans les conflits actuels, elles ouvrent aussi des perspectives d'action concrètes pour les acteurs humanitaires et rappellent qu'il revient à tous d'agir pour sa défense.

points out how still too often prisoners of war are invisibilised in debates on the promotion and tightening of IHL. His reflection, based on an analysis of the war in Ukraine, calls for them not to be relegated to IHL's "forgotten continent". Although the contributions to this *Focus* are a bleak acknowledgment of IHL's role and place in current conflicts, they also open up prospects for concrete action by humanitarian organisations and stress that it is up to everyone to act in its defence.

*Translated from the French by Fay Guerry*

### Dernière précision

Le présent dossier paraît au moment même où le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) traverse une forte période de turbulences qui ne peut qu'interpeller, et inquiéter, le secteur humanitaire tout entier\*. Si nous n'abordons pas ici cette crise, c'est d'abord parce qu'il convient de laisser le temps à cette remise en question de l'institution genevoise de livrer toutes ses implications. C'est surtout parce que le droit international humanitaire – objet de ce dossier – ne se confond pas avec le CICR. Reste que celui-ci en est traditionnellement considéré comme le « gardien » et qu'à l'inverse, tout ce qui l'atteint peut affaiblir encore un peu plus le droit international humanitaire. Dans cette perspective, nous espérons que le présent dossier contribuera, à sa mesure, à la réflexion qui s'est amorcée pour réformer et renforcer le rôle de cette institution incontournable.

**Clara Egger et Boris Martin**

\* Par exemple : Stéphane Bussard, « En crise, le CICR s'interroge sur sa mission », *Le Temps*, 9 juin 2023, <https://www.letemps.ch/monde/crise-cicr-sinterroge-mission>

### A final point...

This issue is published at a time when the International Committee of the Red Cross (ICRC) is going through a period of considerable turmoil which will be of great concern for the humanitarian sector as a whole.\* We shall not be discussing the crisis here, mainly because we need to allow time for the full implications of the challenges faced by the Geneva-based institution to become clear, and not least because international humanitarian law – the subject of this issue – is not synonymous with the ICRC. The ICRC is traditionally regarded as the "guardian" of international humanitarian law, however, and anything that affects the ICRC can further undermine this law. We therefore hope that this issue will make its own contribution to the debate on how to reform and strengthen the role of this vital institution.

**Clara Egger and Boris Martin**

\*See for example: Irwin Loy, "ICRC funding woes fuel internal debate, fears of operational cuts ahead", *The New Humanitarian*, 17 March 2023, <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2023/03/17/ICRC-funding-budget>



# PERSPECTIVES



PERSPECTIVES

**« Les chercheurs doivent être dans un dialogue étroit avec les travailleurs humanitaires »**

**“Researchers should be in close dialogue with practitioners”**

Entretien de Virginie Troit avec Maria Gabrielsen Jumbert



Maria Gabrielsen Jumbert est docteure en science politique et relations internationales. Co-directrice du Norwegian Centre for Humanitarian Studies (NCHS), elle est aussi directrice de recherche au Peace Research Institute Oslo (PRIO) sur les questions de sécurité. Une expertise qui justifiait à coup sûr un entretien mené de main de maître par Virginie Troit, directrice générale de la Fondation Croix-Rouge française pour la recherche humanitaire et sociale.

Maria Gabrielsen Jumbert has a PhD in Political Science and International Relations. She is a Co-Director of the Norwegian Centre for Humanitarian Studies (NCHS) and also Research Director at the Peace Research Institute Oslo (PRIO) focusing on security issues. Her expertise offered ample justification for an interview, skilfully conducted by Virginie Troit, Director General of the French Red Cross Foundation for humanitarian and social research.





MARIA  
GABRIELSEN  
JUMBERT



VIRGINIE  
TROIT

**Virginie Troit** – *En tant que chercheuse en sciences humaines et sociales, qu'est-ce qui vous a amenée à vous positionner sur les enjeux humanitaires ?*

**Maria Gabrielsen Jumbert** – C'est avant tout la question de la représentation des conflits et des crises humanitaires qui a suscité mon intérêt. J'ai toujours éprouvé un intérêt pour le journalisme et les médias, ce qui m'a amenée à m'interroger sur la manière dont ces derniers mettent, ou non, certaines crises à l'agenda, dont ils nous racontent les crises souvent lointaines et comment, en retour, cela suscite un engagement de citoyens, d'organisations ou d'États. C'est ainsi que j'ai eu l'envie d'étudier de plus près ce qui est devenu mon sujet de thèse, à savoir l'internationalisation des conflits du Soudan du Sud et du Darfour. De conflits oubliés, ils sont devenus des conflits hautement médiatisés, objets de grandes mobilisations internationales menées tant par des réseaux transnationaux d'activistes que par des organisations internationales ou non gouvernementales (ONG), ou encore des représentants diplomatiques d'autres États. Les cours sur la question humanitaire que je suivais à Sciences Po – qu'il s'agisse de ceux de Rony Brauman ou de Marc-Antoine Pérouse de Montclos, par exemple – m'ont aussi ouvert les yeux sur le fait que l'action humanitaire n'est pas seulement ce qui nous est donné à voir à travers les affiches ou les campagnes, notamment à travers l'image du volontaire en quasi-position de bon samaritain venant sauver les victimes d'une crise donnée. Cela va bien au-delà. Il suffit de penser aux dilemmes que pose l'action humanitaire lorsque, contre la volonté même de ceux qui la mènent, elle peut parfois causer davantage de mal que de bien, ne serait-ce que parce qu'en ne prenant pas la mesure du contexte dans lequel on intervient, on finit par prolonger une situation plutôt que d'y mettre fin. Voilà, en résumé, pourquoi la question humanitaire m'a intéressée au point d'en faire mon sujet de thèse et l'objet des projets de recherche que

**Virginie Troit** – *As a researcher in humanities and social science, what led you to take on humanitarian issues?*

**Maria Gabrielsen Jumbert** – It was above all the question of how conflicts and humanitarian disasters are represented which sparked my interest. I have always been interested in journalism and the media, and this led me to reflect on how the media put, or do not put, certain crises on the agenda, how they report on often remote disasters and how in turn this leads to the involvement of citizens, organisations or states. This made me want to look more closely into what became the subject of my thesis, which was the internationalisation of the conflicts in South Sudan and Darfur. From forgotten conflicts, they became high-profile and the subject of large-scale international campaigns led by both transnational activist networks and international or non-governmental organisations (NGOs) as well as the diplomatic representatives of other states. The classes on humanitarian issues that I took at Sciences Po (Paris Institute of Political Studies) – those given by Rony Brauman and Marc-Antoine Pérouse de Montclos, for example – also opened my eyes to the fact that humanitarian action is not only what is portrayed to us on posters and in campaigns, mainly through the image of the volunteer as a Good Samaritan coming to the rescue of victims of this or that emergency. It goes much further. We only have to think of the dilemmas humanitarian action poses when, despite the best intentions of the actors, it can cause more harm than good, if only because by failing to take the full measure of the context of an intervention, a situation ends up being prolonged rather than brought to an end. So in short, that is why humanitarian issues interested me sufficiently for me to make them the subject of my thesis and the research projects I have carried out since. These days my work focuses more particularly on issues of migration and European responses to refugees and other migrants arriving in Europe. In essence, I am at the juncture of humanitarian and security responses.

j'ai menés ensuite. Aujourd'hui, mes travaux portent plus particulièrement sur les questions migratoires et les réponses européennes apportées aux réfugiés et autres migrants qui arrivent en Europe. En somme, je suis à l'intersection entre les réponses humanitaires et sécuritaires.

**V. T.** – *Ensuite, vous êtes passée de l'étude des conflits comme sujet de recherche à la direction de projets de recherche au Peace Research Institute Oslo (PRIO). Le PRIO n'est peut-être pas très connu de nos lecteurs français (les publications se font en anglais), mais c'est une fondation privée qui a été créée en 1959 par le sociologue norvégien Johan Galtung. Avec un groupe de chercheurs, il a ouvert le champ des études sur la paix et les conflits (Peace and Conflict studies), ce qui représentait un champ nouveau pour les sciences sociales. Quelle était la vision initiale de la façon dont la recherche pouvait contribuer à la consolidation de la paix ? En 2023, cette vision des fondateurs du PRIO est-elle toujours valable, en particulier face à de nouveaux conflits et des crises comme celle de l'Ukraine, et comment cette vision se concrétise-t-elle dans les projets menés par le PRIO ?*

**M. G. J.** – Vous avez raison de souligner la mission que s'étaient donnée les pères fondateurs du PRIO, qui doit être replacée dans le contexte de l'après-guerre. Johan Galtung et les fondateurs du PRIO avaient grandi pendant la Seconde Guerre mondiale et étudié pendant les années d'après-guerre. Johan Galtung racontait qu'il avait réalisé qu'il n'existait pas d'étude de la paix, mais uniquement des études de la guerre, et il a considéré que sa mission était de créer le champ de l'étude de la paix. La mission que s'étaient donnée les fondateurs était probablement une forme d'activisme, avec la volonté d'utiliser la recherche pour promouvoir la paix, et c'est peut-être quelque chose qui a pu être perçu comme une démarche d'engagement politique dans le contexte de l'après-guerre. Au fil des années, il y a eu une certaine continuité dans la manière dont le PRIO a cherché

*V. T. – You then switched from studying conflict as a research subject to directing research at the Peace Research Institute Oslo (PRIO). PRIO might not be well-known to our French-speaking readers (they publish in English), but it is a private foundation that was created in 1959 by the Norwegian sociologist Johan Galtung. With a group of researchers, he initiated the field of peace and conflict studies, a new movement in social science. What was the initial vision of how research could contribute to peacebuilding? In 2023, is this vision of the founders still valid, especially in the wake of new conflicts and crises like the one in Ukraine, and how does this vision materialise into projects at PRIO?*

**M. G. J.** – You are right to point out the mission of the founding fathers of PRIO, which should also be situated in the post-war context. Johan Galtung and the founders of PRIO grew up during the Second World War and studied during the years after. Johan Galtung recounted how he realised that there was no such thing as peace studies, only war studies, and saw as his mission to establish the field of peace studies. Their mission was also probably a form of activism – wanting to use research in order to foster peace – and perhaps something that could have been seen as politically engaged in the post-war context. There has been some continuity over the years at PRIO in seeking to carry out this mission by doing research, although PRIO has evolved into becoming more of a research institute. Nowadays, we want to cultivate our most excellent research in social science in the area of peace and conflict, and more broadly security and humanitarian issues in order to use our academic research to have an impact on policy. One might consider we do less activist-oriented research today. Our focus is to be anchored in academic excellence to develop new research projects that might answer big questions of our time, whether these are concrete, close to field questions, or broader questions related to the current war in Ukraine, for example. Our objective is to share, with the broader public,

à remplir cette mission en faisant de la recherche, même s'il a évolué pour devenir davantage un institut de recherche. Aujourd'hui, nous souhaitons cultiver nos excellentes compétences en matière de recherche en sciences sociales dans le domaine de la paix et des conflits, et plus largement sur les questions de sécurité et de l'action humanitaire, et utiliser notre recherche académique pour avoir un impact politique. On peut considérer que nos travaux de recherche sont moins militants aujourd'hui. Notre préoccupation est de nous inscrire dans l'excellence académique pour développer de nouveaux projets de recherche qui pourraient répondre aux grandes questions de notre temps, que ce soit des questions concrètes, de terrain, ou des questions plus larges liées à la guerre en Ukraine, par exemple. Notre objectif est de présenter au grand public, aux décideurs politiques et aux acteurs de terrain les connaissances que nous tirons de notre recherche rigoureuse et scientifique dans le cadre de nos projets respectifs. Nous voulons rendre ce savoir disponible et accessible afin que les décideurs politiques et les autres parties prenantes, mais aussi le grand public, puissent se l'approprier. Réfléchir à la façon dont nous pouvons avoir un impact grâce à nos recherches est au cœur de notre mission et de notre travail quotidien. Je pense que les personnes qui viennent travailler au PRIO sont aussi motivées par ça, par la conviction que notre recherche doit être utile et ne pas se cantonner aux publications académiques et aux revues universitaires. Cependant, nous ne nous considérons pas forcément comme un groupe de réflexion parce que nous sommes vraiment ancrés dans la recherche

**« C'est un défi permanent pour chaque chercheur de réussir à faire financer son portefeuille de recherche. »**

**"It is a constant challenge for each researcher to fund their portfolio."**

policyholders and practitioners in the field, the insights that we gain from our rigorous, scientific research in our respective projects. We want to make this knowledge available and accessible so that it can be taken up by policymakers and other stakeholders – as well as the broader public. Thinking about how we can have an impact with our research is central to our mission and our everyday work. I think that those who are drawn to work at PRIO really have this as a core motivation as well, that our research should be useful, and not only remain in academic publications and academic journals. However, we don't necessarily consider ourselves as a think tank as we are truly anchored in academic research. We have colleagues who spend some time at PRIO and then go back to university positions, so we have a lot of back and forth with the university sector.

*V. T. – Has PRIO managed to maintain a good level of funding and partnerships since it was created more than sixty years ago? We know social science can be hard to fund and not always perceived as attractive by partners. Does PRIO attract growing funds or do you think that more advocacy for investment in social science, in the fields of peace and humanitarian action, is needed?*

**M. G. J. –** It is always a struggle indeed. Right now, research funding seems to be drying up slightly, but we have been quite successful in the past few years in gaining new projects. We have grown quite a bit over the past two to three years. I can mostly speak to the period I've been at PRIO but we have received funding from a mix of sources. The Research Council of Norway has calls for research projects in Norway where we can apply for grants. We have also received grants from different ministries and the European Commission, with a range of EU projects from the 6th and 7th Framework Programmes, Horizon 2020 and Horizon Europe. We lead the largest migration-focused project ever funded by the European Commission, and it also funded a range

académique. Certains de nos collègues travaillent un temps au PRIO, puis reprennent des postes universitaires, il y a donc beaucoup d'allers-retours avec le secteur universitaire.

**V. T. –** *Le PRIO a-t-il réussi à maintenir un bon niveau de financement et suffisamment de partenariats depuis sa création il y a plus de 60 ans ? On sait qu'il est difficile de faire financer les sciences sociales et qu'elles ne sont pas toujours perçues comme attractives par les partenaires. Le PRIO attire-t-il des financements croissants, ou pensez-vous qu'il est nécessaire de faire plus de plaidoyer en faveur de l'investissement dans les sciences sociales, dans les domaines des études de la paix et de l'action humanitaire ?*

**M. G. J. –** En fait, c'est toujours un problème. En ce moment, les financements de la recherche semblent se tarir un peu, mais nous avons réussi à obtenir de nouveaux projets ces dernières années. Nous avons pas mal grandi au cours des deux ou trois dernières années. Je peux surtout parler de la période qui court depuis mon arrivée au PRIO, mais nous avons reçu des financements de la part de divers bailleurs. Le Research Council of Norway organise des appels à projets en Norvège, auxquels nous pouvons répondre pour obtenir des subventions. Nous avons aussi reçu des subventions de différents ministères ainsi que de la Commission européenne, avec un ensemble de projets européens réalisés dans le cadre des sixième et septième Programmes-cadres, et des programmes Horizon 2000 et Horizon Europe. Nous dirigeons le plus grand projet sur les migrations qui ait jamais été financé par la Commission européenne, laquelle a également financé plusieurs projets portant sur la sécurité. Nous passons beaucoup de temps en interne à penser, concevoir et rechercher des financements pour nos projets suivants. Nous avons réussi à obtenir des financements de quelques autres bailleurs, des fondations privées, des ONG ou d'autres organisations, pour financer des projets plus petits. Au cours des dernières années, nous avons également reçu des

of security-focused projects. We spend a lot of our internal time thinking of, conceiving and seeking funding for our next projects. We have also been successful with a few other funding sources, from private foundations, NGOs and others for smaller projects. In the last few years, we have also received funding from the European Research Council for large projects that have led to the recruitment of new staff. So yes, it is a constant challenge for each researcher to fund their portfolio because all of us have to fund our own research. We don't have any internal research projects, which means that externally-funded projects cover all of my research time. At the Institute level, we have mechanisms to motivate and support researchers in applying for grants and provide feedback on project descriptions. With regard to funding, the challenge that I see going forward is finding the right balance between receiving funding to produce research that is useful to policymakers and having access to funding for open research programmes. As researchers, we certainly want our research to be useful to society and policymakers but, at the same time, we want to keep the freedom of research, *i.e.* for research to be formulated by researchers themselves, seeing where the research gaps are. We should be able to conduct curiosity-driven research, guided by research gaps, and not find ourselves in situations where most of the funding is directed towards research programmes for which political priorities precondition the grant applications we can make. There should be a good mix of programmes asking for research-specific areas but also open programmes that researchers can apply for.

financements du Conseil européen de la recherche pour de grands projets, ce qui nous a conduits à recruter de nouveaux employés. Alors oui, c'est un défi permanent pour chaque chercheur de réussir à faire financer son portefeuille de recherche, car chacun d'entre nous doit trouver des financements pour ses propres projets. Nous n'avons pas de projets de recherche internes, ce qui signifie que les projets financés par des bailleurs extérieurs couvrent la totalité du temps que je consacre à la recherche. À l'Institut, nous avons des mécanismes pour motiver et soutenir les chercheurs dans leurs candidatures pour l'obtention de subventions et également pour leur fournir des commentaires sur la description de leurs projets. Concernant les financements, le défi que j'identifie à l'avenir consiste à trouver le bon équilibre entre recevoir des fonds pour produire des recherches qui sont utiles aux décideurs politiques et avoir accès à des financements permettant de financer des programmes de recherche ouverts. En tant que chercheurs, nous souhaitons que nos recherches soient utiles à la société et aux décideurs politiques, mais en même temps, nous souhaitons garder de la liberté dans nos recherches, c'est-à-dire la possibilité pour les chercheurs d'élaborer eux-mêmes leurs recherches, en identifiant les lacunes. Nous devrions pouvoir mener des recherches motivées par la curiosité, guidées par les lacunes qui existent, et ne pas nous retrouver dans des situations où la majorité des financements sont orientés vers des programmes de recherche pour lesquels les priorités politiques préconditionnent les demandes de subventions que nous pouvons faire. Il devrait y avoir un mélange adéquat de programmes ciblant des domaines de recherche spécifiques et de programmes ouverts pour lesquels les chercheurs pourraient demander des financements.

*V. T. – We observe a growing and evolving role of private and civil society entities and institutes in humanitarian action. The emergence of the Norwegian Centre for Humanitarian Studies (NCHS) confirms this trend. I understand the NCHS focuses not only on research production but also on discussion and cooperation. Could you tell us more about the specific role of the NCHS, and how it complements that of PRIO?*

**M. G. J.** – PRIO is a large research institute. Until recently we had three research departments and now we have five research departments, over a hundred staff, and between seventy and eighty full-time research staff. We cover a range of research streams on migration, security, peace and conflict, civil wars, etc. In 2012, some researchers working on humanitarian topics saw a need to join forces to consolidate the emergent field of humanitarian studies. Internationally, we know that the field of development studies is more established, but the field of humanitarian studies is becoming more established recently. In 2012, colleagues from PRIO, together with colleagues at the Chr. Michelsen Institute in Bergen and from the Norwegian Institute of International Affairs in Oslo, decided to join forces and created the NCHS. The idea was to group researchers who, in different ways, worked on humanitarian questions or questions relevant to the humanitarian field. The NCHS is not a physical new entity but a centre across three institutes to consolidate humanitarian studies as a field of research by pooling together researchers working on humanitarian questions. Norway is an important humanitarian donor internationally and has ambitions to make its mark in the humanitarian field, so we consider that it is important to have a space to ask critical questions. The Centre is also a research-led knowledge hub that aims to serve as a platform for exchanges and discussions between policymakers and humanitarian actors.

**V. T.** – *On observe que le rôle des organismes et des instituts privés et de la société civile en matière d'action humanitaire grandit et évolue. L'émergence du Norwegian Centre for Humanitarian Studies (NCHS) vient confirmer cette tendance. Le travail du NCHS porte non seulement sur la production de travaux de recherche, mais aussi sur la discussion et la coopération. Pouvez-vous nous en dire plus sur le rôle spécifique du NCHS et sur la manière dont il vient compléter celui du PRIO ?*

**M. G. J.** – Le PRIO est un important institut de recherche. Jusqu'à récemment, nous avions trois départements de recherche, et aujourd'hui, nous en avons cinq, avec plus d'une centaine d'employés et entre soixante-dix et quatre-vingts chercheurs à temps plein. Nous couvrons un ensemble de courants de recherche qui portent sur les migrations, la sécurité, la paix et les conflits, les guerres civiles, etc. En 2012, certains chercheurs qui travaillaient sur des sujets liés à l'action humanitaire ont identifié un besoin, celui d'unir leurs forces pour consolider le secteur émergent des études humanitaires. À l'international, nous savons que le champ des études sur le développement est plus établi, mais celui des études humanitaires ne s'est mis en place que récemment. En 2012, des collègues du PRIO et des collègues du Chr. Michelsen Institute de Bergen et du Norwegian Institute of International Affairs d'Oslo ont donc décidé d'unir leurs forces et de créer le NCHS. L'idée était de regrouper des chercheurs qui travaillaient de différentes manières sur les questions humanitaires ou des questions pertinentes dans le domaine de l'action humanitaire. Le NCHS n'est pas une nouvelle entité physique, mais un centre à cheval sur trois instituts afin de consolider les études humanitaires en tant que champ de recherche en regroupant des chercheurs qui travaillent sur les questions humanitaires. La Norvège est un bailleur de fonds important en matière humanitaire au niveau international et elle a pour ambition d'imprimer sa marque dans le secteur humanitaire. Ainsi nous pensons

**V. T.** – *We know that humanitarian NGOs and aid workers face new challenges and practices in the field. Would you say that research centres also act as first-line observatories and see the emergence of new trends and innovations for humanitarian action? Do researchers and practitioners work hand in hand to observe new trends?*

**M. G. J.** – Yes, absolutely. It is our ambition to serve as an observatory both of trends and needs in the humanitarian field and analyse how different challenges are responded to. Our ambitions and research questions also depend on the research being conducted as part of the projects we receive funding for. One research project may focus on humanitarian negotiations, another one on refugee protection and humanitarian responses, another one on humanitarian technology and innovation, or humanitarian diplomacy, and yet another one on refugee education. The questions might be more specific within each research project, but more generally we want to bring up the questions and findings from our projects and use the Centre both to disseminate the findings and publications and create meeting places for practitioners and policymakers.

**V. T.** – *As a Co-Director of the NCHS, what would be your main message to researchers and humanitarian practitioners, maybe in terms of future collaboration or orientations?*

**M. G. J.** – We are convinced that we need exchanges between researchers, policymakers and practitioners. A lot of good insights can come out of those exchanges, both for concrete policies to be formulated and for concrete humanitarian action. Researchers should be in close dialogue with practitioners, who are closer to the field and actual operations, and with policymakers, who know the ins and outs of how the decisions are made and the different considerations they need to balance. So we know this, but using each other's insights and knowledge in the best possible way is not always a given because we work in different ways. The main challenge I see is the

**« En tant que chercheurs, nous pouvons identifier les grandes tendances et poser des questions différentes de celles posées par ceux qui sont au plus près des opérations »**

**"As researchers, we can see the big trends and ask different questions than those who are closer to the operations."**

qu'il est important de disposer d'un espace pour poser des questions critiques. Le Centre est en outre un pôle de connaissances basé sur la recherche, qui a pour objectif de servir de plateforme pour permettre des échanges et des discussions entre les décideurs politiques et les acteurs humanitaires.

*V. T. – Nous savons que les ONG humanitaires et les travailleurs humanitaires sont confrontés à de nouvelles difficultés et à de nouvelles pratiques sur le terrain. Diriez-vous que les centres de recherche servent aussi d'observatoires de première ligne et assistent à l'émergence de nouvelles tendances et d'innovations en matière d'action humanitaire ? Les chercheurs et les travailleurs humanitaires travaillent-ils main dans la main pour identifier ces nouvelles tendances ?*

**M. G. J. –** Oui, absolument. Notre ambition est de servir d'observatoire à la fois des tendances et des besoins dans le domaine de l'action humanitaire, et d'analyser comment on répond aux différents problèmes. Nos ambitions et nos questions dépendent aussi des recherches qui sont menées dans le cadre de projets pour lesquels nous recevons des financements. Un projet de recherche peut porter sur les négociations humanitaires, un autre sur la protection des réfugiés et les réponses humanitaires, un autre sur la technologie de l'action humanitaire et les innovations, ou encore sur la diplomatie humanitaire, ou sur l'éducation des réfugiés. Les questions peuvent être plus spécifiques au sein de chaque projet de recherche, mais en général nous vou-

temporality of how we work. Diplomats from the Ministry of Foreign Affairs, for example, work on a whole other timeframe. While they might need our input on a given question for the next day or the next week, our research will rather build on insights over time in a research project whose results will come out later in a publication. How can we foster the best possible exchanges to build on those publications and make sure that this knowledge lands where it should? As researchers, we can see the big trends and ask different questions than those who are closer to the operations. But we need to be relevant. We need to ask critical questions that may not always be pleasant to hear in the moment, amidst the urgency, but are important questions to ask in the longer run. Asking critical questions doesn't mean we want to undermine the importance of the immediate response. But critical questions on how things are done, on whether some actions might cause harm in the longer term, on how next steps are decided in the aftermath of a crisis, are also important questions to ask to constructively think together for a better response in the longer term.

The NCHS and PRIO provide many resources to encourage critical thinking within the humanitarian sector, in the form of events, publications and policy briefs that can be disseminated to practitioners and policymakers. For more details :  
<https://www.prio.org>  
<https://www.humanitarianstudies.no>

*Interview by Virginie Troit*

*Translated from the French by Fay Guerry*

lons mettre en avant les questions et les résultats de nos projets et utiliser le Centre à la fois pour diffuser nos résultats et nos publications, et pour créer des lieux de rencontre entre les travailleurs humanitaires et les décideurs politiques.

*V. T. – En tant que co-directrice du NCHS, quel serait votre principal message pour les chercheurs et les travailleurs humanitaires, peut-être en ce qui concerne de futures collaborations ou des orientations ?*

**M. G. J. –** Nous sommes convaincus que nous avons besoin d'échanges entre les chercheurs, les décideurs politiques et les travailleurs humanitaires. Beaucoup de bonnes idées peuvent ressortir de ces échanges, à la fois en matière d'élaboration de politiques et en matière d'actions humanitaires concrètes. Les chercheurs doivent être dans un dialogue étroit avec les travailleurs humanitaires qui sont plus proches du terrain et des opérations, et avec les décideurs politiques qui connaissent les rouages des décisions politiques et les différents éléments à prendre en compte. Nous en sommes donc conscients, mais il n'est pas toujours évident d'utiliser les idées et les connaissances des autres, car nous travaillons tous de manière différente. Le principal défi que j'identifie est la temporalité de notre travail. Par exemple, les diplomates du ministère des Affaires étrangères travaillent dans un cadre temporel totalement différent. Alors qu'ils peuvent avoir besoin d'un avis sur une question donnée pour le lendemain ou la semaine prochaine, nos recherches élaborent des réflexions dans le temps, dans le cadre d'un projet dont les résultats sortiront plus tard dans une publication. Comment pouvons-nous promouvoir les meilleurs échanges possibles pour s'appuyer sur ces publications et s'assurer que ce savoir atterrit là où il faut ? En tant que chercheurs, nous pouvons identifier les grandes tendances et poser des questions différentes de celles posées par ceux qui sont au plus près des opérations. Mais nous devons être pertinents. Nous devons poser des questions

critiques qui ne sont pas forcément agréables à entendre sur le moment, dans l'urgence, mais qui sont des questions qu'il est important de se poser sur le long terme. Poser des questions critiques ne signifie pas discréditer l'importance de la réponse immédiate. Mais les questions critiques sur la façon dont les choses sont faites, sur le fait que certaines actions peuvent avoir des effets délétères à long terme, sur la façon dont sont prises les décisions concernant les étapes suivantes à la suite d'une crise sont des questions importantes à poser pour penser ensemble de façon constructive une meilleure réponse à long terme.

Le NCHS et le PRIO fournissent de nombreuses ressources pour promouvoir la pensée critique au sein du secteur humanitaire, par le biais d'événements, de publications ou de briefings politiques qui peuvent être diffusés aux travailleurs humanitaires et aux décideurs politiques. Pour en savoir plus :  
<https://www.prio.org>  
<https://www.humanitarianstudies.no>

*Propos recueillis par Virginie Troit*

*Traduit de l'anglais par Lucile Guieu*

# Biographies



## MARIA GABRIELSEN JUMBERT

Chercheuse principale et directrice de recherche à l'Institut de recherche sur la paix d'Oslo (PRIO) et co-directrice du Centre norvégien pour les études humanitaires (NCHS). Elle est titulaire d'un doctorat en relations internationales et science politique de l'Institut d'études politiques (Sciences Po) de Paris portant sur « L'internationalisation des conflits soudanais, du Soudan du Sud au Darfour : mise à l'agenda, mobilisation et qualifications ». Les recherches de Maria portent sur les interfaces entre action humanitaire et sécurité dans les régions frontalières européennes et sur la manière dont celles-ci s'influencent mutuellement : des politiques migratoires et relatives à la gestion des frontières européennes aux réponses humanitaires et citoyennes aux crises liées à l'accueil de réfugiés dans des pays tels que la Grèce, la France ou la Norvège. Elle a également étudié de manière approfondie le rôle des technologies de surveillance aux frontières et les efforts de recherche et de sauvetage en mer.

Senior Researcher and Research Director at the Peace Research Institute Oslo (PRIO), and co-Director of the Norwegian Centre for Humanitarian Studies (NCHS). She holds a PhD in International Relations and Political Science from the *Institut d'Études Politiques (Sciences Po)* in Paris, on "The internationalization of the Sudanese conflicts, from South Sudan to Darfur: agenda setting, mobilization and qualifications". Maria's research focuses on humanitarian and security interfaces in the European borderlands, and how they mutually influence each other: from European migration and border management policies to humanitarian and citizen responses to the reception crises in countries like Greece, France and Norway. She has also worked extensively on the role of border surveillance technologies and Search and rescue efforts at sea.

## VIRGINIE TROIT

Docteur en science politique et relations internationales (Sciences Po Paris). Depuis 2013, Virginie Troit est la directrice générale de la Fondation Croix-Rouge française pour la recherche humanitaire et sociale, après avoir travaillé pendant huit ans au sein d'ONG locales et internationales (Médecins Sans Frontières, Handicap International). Virginie est membre du conseil d'administration de l'Association internationale des études humanitaires (IHSA), membre du conseil d'orientation de la revue *Alternatives Humanitaires* co-fondée par la Fondation Croix-Rouge française pour la recherche humanitaire et sociale et membre du comité de pilotage du Red Cross and Red Crescent Research Consortium (RC3). Elle co-dirige la collection « Devenir humanitaire » aux éditions Karthala et contribue à la commission pédagogique du master Migrations (EHESS, Paris 1).

Virginie Troit has a PhD in Political Science and International Relations from *Sciences Po Paris*. She has been the Executive Director of the French Red Cross Foundation for humanitarian and social research since 2013, following eight years' experience with national and international NGOs (*Médecins Sans Frontières*, Handicap International). She is a member of the Board of Directors of the International Humanitarian Studies Association (IHSA), a member of the orientation council of the *Humanitarian Alternatives* review co-founded by the French Red Cross Foundation for humanitarian and social research, and a member of the steering committee of the Red Cross Red Crescent Research Consortium (RC3). She co-directs the *Devenir humanitaire* series published by Karthala, and contributes to the teaching committee of the Master's programme in Migration (EHESS, Paris 1).



FOCUS

**DROIT  
INTERNATIONAL  
HUMANITAIRE**  
**INTERNATIONAL  
HUMANITARIAN  
LAW**



**Le grand retour... en arrière ?**

**The great step... backwards?**

# Droit international humanitaire, souveraineté des États et érosion du consensus humanitaire : la fin de l'humanitarisme ?

## International humanitarian law, State sovereignty and the erosion of the humanitarian consensus: the end of humanitarianism?

*Duncan McLean and Michiel Hofman •  
Médecins Sans Frontières*

C

et article examine la dilution du cadre juridique sur lequel repose historiquement l'action humanitaire, principalement à travers le prisme du droit international humanitaire

et des défis connexes posés à la souveraineté des États. Les auteurs retracent les principaux changements intervenus au cours des dernières décennies, notamment en ce qui concerne les besoins, l'impact correspondant sur les politiques adoptées par les organisations d'aide, les effets sur les principes classiques de neutralité, d'impartialité et d'indépendance, ainsi que la remise en cause de droits acquis de longue date. Ce faisant, ils mettent en évidence les

This article examines the dilution of the legal framework on which humanitarian action has historically been based, primarily through the prism of international humanitarian law and related challenges posed to State sovereignty. The authors trace key changes over recent decades, including those regarding needs, the corresponding impact on policy enacted by aid organisations, effects on classic principles of neutrality, impartiality and independence, and the undermining of long-standing rights. By doing so, they highlight the risks to a needs-based humanitarianism clearly in retreat.

Dire conclusions on the current state of international humanitarian law (IHL) are not uncommon, to the point where

## risques qui pèsent sur un « humanitarisme<sup>1</sup> » fondé sur les besoins, manifestement en recul.

Il n'est pas rare que l'on tire des conclusions désastreuses sur l'état actuel du droit international humanitaire (DIH), au point qu'un ancien président du Comité international de la Croix-Rouge demandait, un brin provocateur : « Les règles de la guerre appartiennent-elles au passé ?<sup>2</sup> » Un ancien président de Médecins Sans Frontières (MSF) a quant à lui affirmé que « ses fondements sont totalement biaisés, puisqu'ils sont définis par ceux qui font la guerre, ce qui révèle l'absurdité du DIH<sup>3</sup> ». Qu'il s'agisse d'attaques flagrantes contre des centres de soins médicaux ou de la dilution plus banale des normes de protection, les exemples ne manquent pas. Toutefois, les grandes généralisations entre les époques ne sont pas nécessairement instructives, et la comparaison des violations historiques du DIH est problématique compte tenu du nombre de variables en jeu. Dès les années 1960, on affirmait que les attaques contre les hôpitaux étaient si fréquentes que « certains considèrent ces pratiques comme inhérentes à la conduite des hostilités<sup>4</sup> ».

En réalité, chaque conflit s'accompagne de ses propres transgressions et doit être analysé en fonction de son contexte

a former president of the International Committee of the Red Cross (ICRC) provocatively asked if the rules of war are “a thing of the past?”.<sup>1</sup> A former president of *Médecins Sans Frontières* (also known as Doctors Without Borders or MSF) in turn argued that its “foundations are totally biased since they are defined by those who wage the war, revealing the absurdity of IHL”.<sup>2</sup> Whether through the high-profile targeting of medical care centres or the more banal dilution of protection norms, there is no shortage of examples. However broad generalisations between epochs are not necessarily instructive and comparing historic violations of IHL is problematic given the number of variables at play. Already in the 1960s it was being claimed that attacks on hospitals were so frequent that “some consider these practices as inherent to the conduct of hostilities”.<sup>3</sup>

In reality, each conflict is subject to its own transgressions and should be analysed in reference to its specific context with longstanding factors of change duly integrated. The Italian air force systematically targeting structures displaying the Red Cross emblem following the 1935 invasion of Abyssinia tells us much about colonial attitudes and the early impact of air power but very little about why medical care centres remain a prominent casualty almost a century later in radically different settings. Humanitarian operations on the periphery of cold war conflicts are unlikely to illuminate access challenges of today.<sup>4</sup>

— 1. Les auteurs ont conscience que ce terme peut avoir une connotation péjorative en français, et ne l'utilisent ici que comme équivalent de *humanitarianism*, notion courante dans le monde anglophone et qui englobe un vaste ensemble d'actions visant à porter secours aux populations en détresse.

— 2. Peter Maurer, ancien président du Comité international de la Croix-Rouge, *Les règles de la guerre appartiennent-elles au passé ?*, allocution au Centre d'études stratégiques et internationales, 10 mai 2019, <https://www.icrc.org/fr/document/les-regles-de-la-guerre-appartiennent-elles-au-passe>

— 3. Rony Brauman, ancien président de Médecins Sans Frontières, *Does international humanitarian law legitimise wars?*, table ronde, Festival du film et forum international sur les droits humains (FIFDH Genève), 7 mars 2020, <https://www.geneva-academy.ch/event/all-events/detail/212-does-international-humanitarian-law-legitimise-wars>

— 4. Archives du Comité international de la Croix-Rouge, *Bombardement de l'hôpital d'Owa Omamma au Biafra*, 27 décembre 1968.

— 1. Peter Maurer, ex-President of ICRC, *Rules in war – A thing of the past?*, panel discussion, Centre for Strategic and International Studies, 10 May 2019, <https://www.icrc.org/en/document/speech-icrc-president-rules-war-thing-past>

— 2. Rony Brauman, ex-President of MSF, *Does international humanitarian law legitimise wars?*, panel discussion, International Film Festival and Forum on Human Rights (FIFDH), 7 March 2020, <https://www.geneva-academy.ch/event/all-events/detail/212-does-international-humanitarian-law-legitimise-wars>

— 3. ICRC Archives, *Bombardement de l'hôpital d'Owa Omamma au Biafra*, 27 December 1968 (author's translation).

— 4. Duncan McLean, “Medical care in armed conflict: Perpetrator discourse in historical perspective”, *International Review of the Red Cross*, vol. 101, no. 911, August 2019, pp. 771–803, <https://library.icrc.org/library/docs/DOC/irrc-911-mclean.pdf>

DUNCAN  
MCLEANMICHIEL  
HOFMAN

spécifique, en intégrant les facteurs de changement à long terme. Le fait que l'armée de l'air italienne ait systématiquement pris pour cible les structures arborant l'emblème de la Croix-Rouge après l'invasion de l'Abysinie, en 1935, nous en apprend beaucoup sur les attitudes coloniales et l'impact précoce de la puissance aérienne, mais très peu sur les raisons pour lesquelles les centres de soins médicaux figurent toujours parmi les victimes de premier plan près d'un siècle plus tard, dans des contextes radicalement différents. Les opérations humanitaires menées en marge des conflits de la guerre froide sont peu susceptibles d'éclairer les enjeux actuels en matière d'accès<sup>5</sup>.

Tout en gardant ces réserves à l'esprit, il ne fait aucun doute que de profonds changements sont à l'œuvre à notre époque, certains s'accéléralant, d'autres se consumant lentement. Une première approche serait de mettre en parallèle les défis auxquels est confronté le DIH à ce que l'éditorial de ce numéro qualifie d'« atteintes à l'ordre international libéral basé sur le droit<sup>6</sup> ». Ce dernier ne doit en aucun cas être sous-estimé. L'humanitarisme érige en « principe normatif fondamental » le fait que toutes les vies humaines méritent d'être protégées, justifiant ainsi les « pratiques d'intervention transnationales » qui en découlent<sup>7</sup>. Bien que ces hypothèses soient discutables d'un point de vue historique, on peut dire qu'elles perdent du terrain.

Une approche complémentaire consisterait à examiner le cadre juridique plus large qui sous-tend l'humanitarisme en

With these caveats in mind, there are undoubtedly profound changes afoot in our own epoch, some accelerating, some slow burning. One approach could be to juxtapose the challenges facing IHL with what this issue's editorial refers to as "breaches of liberal international order based on the law".<sup>5</sup> The latter should certainly not be underestimated. Humanitarianism takes as a "core normative principle" that all human lives are deserving of assistance, justifying consequent "transnational practices of intervention".<sup>6</sup> While historically debatable, such assumptions are arguably in retreat.

A complementary approach might be to examine the broader legal framework that underpins humanitarianism by looking at key elements of change in recent decades. Closely intertwined with interpretations and projections of State sovereignty, the world is very different from the time the major humanitarian organisations were created (mostly in the Global North), a period referred to as "neo-humanitarianism" by Barnett.<sup>7</sup> If a humanitarian consensus ever existed in this "second age" of humanitarianism, at least as far as rationales and prerogatives are concerned, there has clearly been an unravelling. This can be unpacked by looking at the changes to the logic of humanitarian action over time in a hierarchy of purpose: how changing *needs* lead to changing *policies*, which in turn change the nature of the *principles* and at the apex challenges the *rights* of those receiving assistance. These insights may be gleaned into current challenges as well as the broader risks to a conceptual framework that has been taken for granted since the end of WWII and the 1949 Geneva Conventions.

— 5. Duncan McLean, "Medical care in armed conflict: Perpetrator discourse in historical perspective", *International Review of the Red Cross*, vol. 101, no. 911, August 2019, pp. 771–803, <https://library.icrc.org/library/docs/DOC/irrc-911-mclean.pdf>

— 6. Clara Egger, « Le droit international humanitaire à la croisée des chemins », dans ce numéro, p. 2.

— 7. Stephen Hopgood, "When the music stops: Humanitarianism in a post-liberal world order", *Journal of Humanitarian Affairs*, vol. 1, no. 1, January 2019, pp. 4–14, <https://www.manchesteropenhive.com/view/journals/jha/1/1/article-p4.xml>

— 5. Clara Egger, "International humanitarian law at a crossroads", in this issue, p. 2.

— 6. Stephen Hopgood, "When the music stops: Humanitarianism in a post-liberal world order", *Journal of Humanitarian Affairs*, vol. 1, no. 1, January 2019, pp. 4–14, <https://www.manchesteropenhive.com/view/journals/jha/1/1/article-p4.xml>

— 7. Michael Barnett, *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*, Cornell University Press, 2011, p. 107.

se penchant sur les éléments clés de son évolution au cours des dernières décennies. En étroite relation avec les interprétations et les projections de la souveraineté des États, le monde est très différent de l'époque où les principales organisations humanitaires ont été créées (principalement dans les pays du Nord), une période que Barnett qualifie de « néo-humanitarisme<sup>8</sup> ». Si un consensus humanitaire a existé dans ce « deuxième âge » de l'humanitarisme, du moins en ce qui concerne les logiques et les prérogatives, il s'est manifestement érodé. On peut analyser cette situation en examinant les changements apportés à la logique de l'action humanitaire au fil du temps dans le cadre d'une hiérarchie des objectifs : l'évolution des *besoins* entraîne une évolution des *politiques* qui, à leur tour, modifient la nature des *principes* et, enfin, remettent en question les *droits* des bénéficiaires de l'aide. Ces enseignements nous éclairent sur les enjeux actuels ainsi que sur les risques plus larges qui pèsent dans un cadre conceptuel considéré comme acquis depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et les conventions de Genève de 1949.

Sans surprise, au cours des deux dernières décennies, les organisations humanitaires et les groupes de réflexion et institutions universitaires dont elles sont partenaires se sont surtout intéressés à l'évolution des besoins et à la nécessité de faire évoluer les politiques pour tenter d'adapter les résultats obtenus. Tardivement, pendant que les hôpitaux continuent d'être bombardés et que l'accès est refusé aux réfugiés, MSF et d'autres organisations ont reconnu que la primauté morale autoproclamée du modèle humanitaire était sérieusement remise en question : il s'agit là de ses principes d'indépendance, de neutralité et, plus inquiétant encore, d'impartialité, ainsi que des droits juridiques internationaux qui étaient ces

**« L'évolution des *besoins* entraîne une évolution des *politiques* qui, à leur tour, modifient la nature des *principes* et, enfin, remettent en question les *droits* des bénéficiaires de l'aide. »**

**"How changing *needs* lead to changing *policies*, which in turn change the nature of the *principles* and at the apex challenges the *rights* of those receiving assistance."**

Unsurprisingly, most of the attention in the last two decades of humanitarian organisations and their affiliated think tanks and academic institutions has focused on changing needs and how this requires changes in policy in an attempt to adapt the output of the enterprise. Only belatedly, as hospitals continue to be bombed and access is denied to refugees, have MSF and others acknowledged a serious challenge to the self-declared moral primacy of the humanitarian model: its principles of independence, neutrality and most worryingly impartiality and the international legal rights that underwrite these principles by imposing obligations – limitations on sovereignty – on those in power.

### **Disconnecting policy from needs**

Changes in need are the simplest to identify, the consequences of conflict and displacement foremost among them. However, at a more fundamental level, population growth is the most dramatic of changes as this has an impact on everything else. More people in general means more people are likely to be affected by both man-made and natural disasters. Whether the result of living in flood plains, urban shanty towns or famine-prone regions, greater demographic concentration increases vulnerability. Resulting resource scarcity,

— 8. Michael Barnett, *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*, Cornell University Press, 2011, p. 107.

principes en imposant des obligations (des limites à la souveraineté) à ceux qui détiennent le pouvoir.

### Dissociation des politiques et des besoins

L'évolution des besoins est la plus simple à identifier avec, en premier lieu, les conséquences des conflits et des déplacements de populations. Toutefois, à un niveau plus fondamental, la croissance démographique est le changement le plus spectaculaire, car il a un impact sur tout le reste. L'augmentation de la population mondiale signifie que davantage de personnes sont susceptibles d'être frappées par des catastrophes naturelles ou causées par l'homme. Qu'elles soient le résultat de la vie dans des plaines inondables, dans des bidonvilles urbains ou dans des régions sujettes à la famine, les vulnérabilités sont exacerbées par la concentration démographique. Le changement climatique risque fort d'amplifier la pénurie de ressources (en particulier de nourriture et d'eau) qui en résulte, ainsi que la charge de morbidité.

Ces changements ne se sont pas produits dans un vide politique, et les politiques correspondantes reflètent les stratégies et les outils utilisés par les organisations humanitaires pour atteindre efficacement leur objectif déclaré d'aider les personnes dans le besoin. En tant que puissances militaires, politiques et économiques dominantes, l'Europe et l'Amérique du Nord ont, du temps de la guerre froide, embrassé l'idée humanitaire en tant que stratégie d'influence utile à leurs intérêts militaires et commerciaux à l'étranger. Pendant cette période de confrontation idéologique, l'aide a été utilisée de manière manifestement partielle, soutenant les États et les groupes armés non étatiques par des actions humanitaires en fonction de critères anticommunistes.

Au cours des dix premières années qui ont suivi la chute du mur de Berlin, les humanitaires se sont réaffirmés en défendant à nouveau une approche fon-

especially food and water, combined with the burden of disease are very likely to be amplified by climate change.

These changes did not occur in a political vacuum and corresponding policy reflects the strategies and tools used by humanitarian organisations to effectively address their stated aim to help those in need. As the dominant military, political and economic powers, the Cold War years saw Europe and North America embrace the humanitarian idea as a useful soft power for their foreign military and trade interests. During this period of ideological confrontation, aid was used along blatant partial lines, supporting states and non-state armed groups (NSAGs) with humanitarian action according to their anti-communist credentials.

In the first ten years after the fall of the Berlin wall humanitarians were re-asserting themselves, again championing a principled approach. Declaring independence from the states that finance them, rigorously focusing on needs and applying neutrality, and working where possible on all sides of conflicts including those opposing the parties favoured by their Western paymasters. Described as the "high watermark of political humanitarianism", dogmatic interpretations of State sovereignty were optimistically seen as waning.<sup>8</sup> Meanwhile the North Atlantic Treaty Organization's (NATO) clumsy attempts at co-opting humanitarians in their military actions (read the "humanitarian bombing" of Belgrade in 1999)<sup>9</sup> led to a distancing from any military becoming the norm.

The 11 September 2001 attacks changed the landscape for humanitarians again, completely. A peripheral doctrine of counterterrorism was resurrected with

— 8. Conor Foley, *The Thin Blue Line: how humanitarianism went to war*, Verso, 2010, pp. 4–5.

— 9. Adam Roberts, "NATO's 'humanitarian war' over Kosovo", *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 41, no. 3, Autumn 1999, pp. 102–123.

dée sur les principes. En déclarant leur indépendance vis-à-vis des États qui les financent, en se concentrant résolument sur les besoins tout en faisant preuve de neutralité, et en travaillant, dans la mesure du possible, dans tous les camps des conflits – y compris ceux qui s'opposent aux parties favorisées par leurs bailleurs de fonds occidentaux. Décrites comme le « point culminant de l'humanitarisme politique », les interprétations dogmatiques de la souveraineté de l'État ont été considérées avec optimisme comme étant vouées à disparaître<sup>9</sup>. Entretemps, les tentatives maladroites de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) de rallier les humanitaires dans leurs actions militaires (voir le « bombardement humanitaire » de Belgrade en 1999<sup>10</sup>) ont conduit à une prise de distance systématique à l'égard de toute action militaire.

Les attentats du 11 septembre 2001 ont complètement changé la donne pour les humanitaires. Une doctrine périphérique de lutte contre le terrorisme a été ressuscitée avec force, non seulement en tant que concept appliqué à l'échelle mondiale par l'Occident et les Nations unies, mais aussi par presque toutes les nations en guerre. Les législations nationales ont été dûment adaptées et la quasi-totalité des oppositions politiques armées ont été désignées « terroristes ». Les actions militaires menées par les États-Unis et leurs alliés en Afghanistan et en Irak ont réussi là où l'OTAN avait échoué au Kosovo, en ralliant largement les principales agences humanitaires à leur stratégie militaire et politique.

La souveraineté des États, stimulée par cette logique antiterroriste, a été renforcée lorsque l'économie mondiale, et avec elle le pouvoir politique et militaire, a commencé à s'éloigner sensiblement

a vengeance, not only as a globally applied concept by the West and the United Nations (UN) but by almost every nation at war. Domestic legislation was duly adapted in addition to declaring almost any armed political opposition as "terrorist". Military actions by the United States (US) and its allies in Afghanistan and Iraq succeeded where NATO failed in Kosovo, largely co-opting the mainstream humanitarian agencies into their military and political strategy.

State sovereignty, boosted by this anti-terror logic, was further empowered as the global economy, and with it political and military power, started to seriously shift away from the unipolar US-Europe axis to a multipolar reality. The UN, as a club of nations of which most of these newly assertive states are voting members, became the favoured conduit to control humanitarian aid, adapting its policies to fit this new reality – epitomised by the "integrated mission": all UN humanitarian agencies and those of their implementing partners were required to work towards a common objective of stabilisation, peacebuilding

**« L'Europe et l'Amérique du Nord ont, du temps de la guerre froide, embrassé l'idée humanitaire en tant que stratégie d'influence utile à leurs intérêts militaires et commerciaux à l'étranger. »**

**"As the dominant military, political and economic powers, the Cold War years saw Europe and North America embrace the humanitarian idea as a useful soft power for their foreign military and trade interests."**

— 9. Conor Foley, *The Thin Blue Line: how humanitarianism went to war*, Verso, 2010, pp. 4–5.

— 10. Adam Roberts, "NATO's 'humanitarian war' over Kosovo", *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 41, no. 3, Autumn 1999, pp. 102–123.

de l'axe unipolaire États-Unis – Europe pour s'orienter vers une réalité multipolaire. L'organisation des Nations unies (ONU), en tant que club de nations dont la plupart de ces nouveaux États affirmés sont des membres votants, est devenue le canal privilégié pour contrôler l'aide humanitaire, adaptant ses politiques à cette nouvelle réalité incarnée par la « Mission intégrée » : toutes les agences humanitaires de l'ONU et celles de leurs partenaires de mise en œuvre sont tenues de travailler à un objectif commun de stabilisation, de consolidation de la paix et de renforcement de l'État<sup>11</sup>. Étant donné que la plupart des conflits ne sont pas de nature internationale, l'aide ainsi définie n'est ni impartiale (exclusivement basée sur les besoins) ni neutre, puisqu'elle vise à avantager l'une des parties au conflit.

Cette tendance à redéfinir les politiques en s'éloignant de l'approche classique fondée sur les besoins ne s'est pas limitée aux mécanismes des Nations unies (qui n'ont guère d'autre choix que de s'adapter aux souhaits de leurs États membres). Elle s'est également appliquée aux organisations dites « indépendantes », en raison des pressions liées à leur dépendance à l'égard du financement de l'État. La « résilience » a été institutionnalisée lors du Sommet humanitaire mondial de 2016, au cours duquel des engagements ont été pris pour établir des liens entre l'action humanitaire, le développement et le maintien de la paix (« triple Nexus ») par le biais du Grand compromis (*Grand Bargain*), accord qui a donné naissance à la doctrine de l'ONU sur la « Nouvelle façon de travailler » (*The New Way of Working* – NWOW en anglais). Par ailleurs, afin de rallier les puissances émergentes qui considèrent l'humanitaire occidental comme une nouvelle forme d'impérialisme, cet accord et le NWOW ont pour ambition de « territorialiser » les efforts d'aide, en plaçant l'État souverain au premier

and state-building.<sup>10</sup> Given that most conflicts are non-international in nature, aid framed as such is neither impartial – solely needs based – nor neutral, as it is intended to give advantage to one of the parties to a conflict.

This trend of redefining policy away from the classic needs-based approach was not limited to the UN machinery – who have little choice but to adapt to the wishes of their member states – but also applied to so-called “independent” organisations through pressures linked to their reliance on state funding. “Resilience” became institutionalised at the 2016 World Humanitarian Summit, where pledges were made to build humanitarian-development-peacekeeping bridges (“Triple Nexus”) through a “Grand Bargain”, morphing into the UN doctrine of the “New Way of Working” (NWOW). As a side effect, to get emerging powers on board who abhor Western humanitarianism as a new form of imperialism, this Grand Bargain and NWOW includes the ambition to “localise” aid efforts, placing the sovereign state at the forefront of deciding who gets aid and by whom. As these trends became apparent leading up to the actual summit, MSF pulled out shortly before the event, calling it “a fig leaf of good intentions”, amongst other reasons, because “the summit neglects to reinforce the obligations of states to uphold and implement the humanitarian and refugee laws which they have signed up to”.<sup>11</sup>

### Changes in principles and rights

It can be argued that independence was always fleeting, with MSF and some of the larger faith-based agencies being the only ones having financial autonomy

— 11. Michiel Hofman, “The evolution from integrated missions to ‘peace keepers on steroids’ – How aid by force erodes humanitarian access”, *Global Responsibility to Protect*, vol. 6, no. 2, 12 June 2014, pp. 246–263.

— 10. Michiel Hofman, “The evolution from integrated missions to ‘peace keepers on steroids’ – How aid by force erodes humanitarian access”, *Global Responsibility to Protect*, vol. 6, no. 2, 12 June 2014, pp. 246–263.

— 11. Sam Jones, “MSF brands humanitarian summit ‘a fig-leaf of good intentions’ as it pulls out”, *The Guardian*, 5 May 2016, <https://www.theguardian.com/global-development/2016/may/05/medecins-sans-frontieres-world-humanitarian-summit-istanbul-fig-leaf-pulls-out>

plan pour décider qui fournit de l'aide et à qui. Ces tendances étant devenues évidentes en amont du sommet proprement dit, MSF s'est retirée peu avant celui-ci, le qualifiant de « simulacre de bonnes intentions », entre autres raisons parce que « le sommet omet de renforcer les obligations des États de respecter et de mettre en œuvre les lois humanitaires et les lois sur les réfugiés qu'ils ont signées<sup>12</sup> ».

### Évolution des principes et des droits

On peut considérer que l'indépendance a toujours été éphémère, MSF et certaines des plus grandes organisations confessionnelles étant les seules à disposer d'une autonomie financière par rapport à des nations puissantes, souvent engagées militairement dans des conflits où l'indépendance est primordiale. Aujourd'hui, avec le renforcement de l'État, la sécurité nationale et la souveraineté au premier plan de leurs politiques, cette indépendance – peut-être encore virtuelle – renoue avec une partialité de l'aide que l'on n'avait plus connue depuis la guerre froide.

L'émergence du credo antiterroriste « avec nous ou contre nous » a eu un impact considérable sur la neutralité, à l'exact opposé de ce qu'elle signifie. Au départ, l'Afghanistan et l'Irak constituaient des exceptions ; aujourd'hui, les principaux groupes (« terroristes ») désignés opèrent au Yémen, en Somalie, en Syrie et dans les régions du Sahel et du lac Tchad. Inversement, de nombreux groupes armés non étatiques « désignés » adoptent une rhétorique polarisée similaire qui souvent rejette purement et simplement l'humanitarisme, considéré comme faisant partie de cette coalition antiterroriste. Ces évolutions sont significatives. Si le principe de neutralité vise à « fixer une limite concrète

from powerful nations who are often militarily engaged in conflicts where independence is most important. Now, with state-building, national security and sovereignty at the forefront of their policies, this perhaps-always virtual independence is reverting to a partiality of aid last seen during the Cold War.

The emergence of the anti-terrorist “with us or against us” credo had a dramatic impact on neutrality, exactly the opposite of what the latter means. Initially in Afghanistan and Iraq as the exceptions, now mainstream where the most prominent designated (“terrorist”) groups are involved such as Yemen, Somalia, Syria and the Sahel and Lake Chad regions. Inversely, many “designated” NSAGs adopt a similar polarised rhetoric which often rejects humanitarianism altogether, seen as part of this anti-terror coalition. These developments are significant. If the principle of neutrality is intended to “set a concrete limit on what states can legitimately do to their own citizens”,<sup>12</sup> it is also a pre-condition for accessing humanitarian aid that always favoured NSAGs. IHL in essence is the only state-approved legal framework that gives agency to such groups and medical protection for its fighters. By denying these fighters the formal status of “combatant” under IHL, states effectively exclude them from the right to medical care.

Impartiality, arguably the only real “principle” of all humanitarian principles, is the most fundamental challenge. Humanitarian assistance has indeed become the alibi of choice for a multitude of political and military objectives. Whether linking humanitarian assistance to the objectives of state-building and state legitimacy; explicitly integrating aid into counter-terrorism strategies, or transforming assistance into a form of migration control and containment, the results are the same. Needs are no longer the primary criterion on which assistance

— 12. Sam Jones, “MSF brands humanitarian summit ‘a fig-leaf of good intentions’ as it pulls out”, *The Guardian*, 5 May 2016, <https://www.theguardian.com/global-development/2016/may/05/medecins-sans-frontieres-world-humanitarian-summit-istanbul-fig-leaf-pulls-out>

— 12. Stephen Hopgood, “When the music stops...”, *art. cit.*

à ce que les États peuvent légitimement faire à leurs propres citoyens<sup>13</sup> », c'est aussi une condition préalable à l'accès à l'aide humanitaire qui a toujours favorisé les groupes armés non étatiques. Le DIH est, par essence, le seul cadre juridique approuvé par les États qui confère une légitimité à ces groupes et assure une protection médicale à leurs combattants. En refusant à ces derniers le statut formel de « combattant » en vertu du DIH, les États les excluent de fait du droit aux soins médicaux.

L'impartialité, qui est sans doute le seul véritable « principe » parmi tous les principes humanitaires, constitue le défi le plus fondamental. L'aide humanitaire est en effet devenue l'alibi privilégié d'une multitude d'objectifs politiques et militaires. Qu'il s'agisse de lier l'aide humanitaire aux objectifs de renforcement et de légitimité de l'État, d'intégrer explicitement l'aide dans les stratégies de lutte contre le terrorisme ou de transformer l'aide en une forme de contrôle et d'endiguement des migrations, les résultats sont les mêmes. Les besoins ne sont plus le premier critère de décision en matière d'assistance, celle-ci étant désormais ouvertement alignée sur l'intérêt national.

Tous ces facteurs ont érodé le cadre juridique international qui sous-tend l'aide humanitaire : le DIH, qui confère aux personnes en situation de conflit le droit d'accéder à l'aide médicale et humanitaire ; le droit des réfugiés, qui confère le droit de demander l'asile et la protection en cas de conflit ; et, plus largement, le droit relatif aux droits de l'Homme, qui garantit également les droits fondamentaux à la nourriture, à l'eau, à l'hébergement et aux soins médicaux. Ces lois imposent des restrictions à l'autonomie sans entrave des États et sont donc naturellement combattues et contestées comme une menace existentielle pour leur souveraineté.

is decided, the latter now overtly aligned with national self-interest.

All of these factors have eroded the international legal framework that underpins humanitarian assistance: IHL that gives the right to people in conflict to access medical and humanitarian aid; refugee law giving the right to seek asylum and protection from conflict and, in a wider sense, human rights law that also guarantees basic rights to food, water, shelter and medical care. These laws put restrictions on the unfettered autonomy of states, so are naturally resisted and challenged as an existential threat to their sovereignty.

Increasingly narrow interpretations of the obligations imposed on states by international law have been made possible by a calculated effort to change the perception of the general public. The undefined and unwinnable abstract concept of "war on terror" has ingrained the notion of the anonymous "terrorist" as a non-human, therefore not entitled to any rights bestowed under human laws. Meanwhile, Europe has led the way in rebranding refugees fleeing war, persecution and deserving of protection as economic migrants. A successful rhetoric which in its extremes even denies refugees the right to exist at all, by labelling the people concerned as "illegal". This has created an environment where not only are humanitarians restricted on who they can reach, and sometimes even prosecuted when they do, but essentially defining who is considered deserving and has the "right" to receive aid based on political expediency.

### **Sovereignty looming large: examples from Pakistan, South Sudan and Tanzania**

Given that the provision of assistance is a key factor that qualifies a state, there is no shortage of examples that illustrate the above trends, a few of which can be examined in more detail. In the case of Pakistan, the role of international aid is significantly smaller when compared to local capacity, as

— 13. Stephen Hopgood, "When the music stops...", *art. cit.*

Un effort calculé pour faire évoluer la perception du grand public a donné lieu à des interprétations de plus en plus restrictives des obligations que le droit international impose aux États. Le concept abstrait, indéfini et irréaliste de « guerre contre le terrorisme » a ancré la notion de « terroriste » anonyme en tant que non-humain, ne bénéficiant donc d'aucun droit conféré par les lois humaines. Entretemps, l'Europe a ouvert la voie en qualifiant de migrants économiques les réfugiés qui fuient la guerre et les persécutions, et qui méritent d'être protégés. Une rhétorique efficace qui, dans les cas les plus extrêmes, va jusqu'à priver les réfugiés du droit d'exister, en qualifiant les personnes concernées de « migrants illégaux ». Il en résulte un environnement dans lequel non seulement les humanitaires ne peuvent accéder qu'à un nombre limité de personnes et font parfois même l'objet de poursuites, mais où l'on peut finalement déterminer qui est méritant et a le « droit » de recevoir de l'aide sur la base de l'opportunisme politique.

### La souveraineté en question : exemples du Pakistan, du Soudan du Sud et de la Tanzanie

Étant donné que la fourniture d'une assistance fait partie des éléments clés permettant de qualifier un État, les exemples illustrant les tendances ci-dessus ne manquent pas, et certains d'entre eux peuvent être examinés plus en détail. Dans le cas du Pakistan, l'aide internationale joue un rôle nettement moins important que les capacités locales, comme le montre l'intervention après le séisme de 2005 au Cachemire, qui a créé un précédent en matière de coopération militaro-humanitaire. Cette coopération n'a pas résisté aux crises ultérieures, notamment aux inondations de 2010 et 2022 ni, surtout, aux opérations anti-insurrectionnelles qui se poursuivent encore aujourd'hui. L'armée se considérant comme la « gardienne de l'image du Pakistan à l'étranger<sup>14</sup> », il existe des

illustrated in the response to the 2005 Kashmir earthquake that established a precedent of military-humanitarian cooperation. Such cooperation has not withstood subsequent crises, including the 2010 and 2022 floods and, more significantly, counter-insurgency operations that continue to this day. With the military considering itself the "guardian of Pakistan's image abroad",<sup>15</sup> there are fundamental issues of perception closely intertwined with projections of national sovereignty.<sup>14</sup>

An obvious point of reference was the fake polio vaccination campaign that led to the killing of Osama Bin Laden in 2011.<sup>15</sup> As concerns the intentions of humanitarian organisations, well-placed Pakistani observers have noted that their country is "fertile ground for conspiracy theorists" and that "one example out of 120 is enough to shut 120".<sup>16</sup> But if subsequent crackdowns on aid organisations reinforce a perception of "guilty first until proven otherwise", there is an underlying stabilisation agenda that undermines the argument of needs-based assistance.<sup>17</sup> This includes an array of counter-terrorism restrictions, be they access related or purely bureaucratic, that bely a reduction in incidents affecting international actors.<sup>18</sup>

As opposed to being seen as an "affront to Pakistani sovereignty and an admission of weakness", the experience of international aid in South Sudan has an entirely different point of reference.<sup>19</sup>

— 13. Interview with member of an international humanitarian organisation, 2 May 2019.

— 14. Overseas Development Institute, *A clash of principles? Humanitarian action and the search for stability in Pakistan*, Humanitarian Policy Group, Policy Brief 36, September 2009, <https://www.humanitarianlibrary.org/sites/default/files/2014/02/4854.pdf>

— 15. "Activities of international NGOs to be strictly regulated", *The News*, 25 August 2012.

— 16. Interview with local humanitarian organisation, 30 April 2019.

— 17. Interview with former police officer, 1 May 2019.

— 18. Interview with member of an international humanitarian organisation, 1 May 2019.

— 19. Médecins Sans Frontières, *Jumping through hoops: the challenge of providing humanitarian*

— 14. Entretien avec un membre d'une organisation humanitaire internationale, réalisé le 2 mai 2019.

questions fondamentales de perception étroitement liées aux projections de la souveraineté nationale<sup>15</sup>.

La fausse campagne de vaccination contre la polio qui a conduit à l'élimination d'Oussama Ben Laden en 2011 est une excellente illustration de ce phénomène<sup>16</sup>. S'agissant des intentions des organisations humanitaires, des observateurs pakistanais avertis ont noté que leur pays est « un terrain fertile pour les théoriciens de la conspiration » et qu'« il suffit d'un mauvais exemple pour jeter le doute sur les autres<sup>17</sup> ». Mais si les mesures répressives prises par la suite à l'encontre des organisations d'aide renforcent le sentiment d'être « coupable jusqu'à preuve du contraire », il existe un projet de stabilisation sous-jacent qui affaiblit l'argument de l'aide fondée sur les besoins<sup>18</sup>. Il s'agit notamment d'une série de restrictions antiterroristes, qu'elles soient d'ordre administratif ou liées à l'accès, qui empêchent de réduire le nombre d'incidents affectant les acteurs internationaux<sup>19</sup>.

Contrairement à ce qui a été perçu comme « un affront à la souveraineté pakistanaise et un aveu de faiblesse », l'expérience de l'aide internationale au Soudan du Sud revêt une tout autre dimension<sup>20</sup>. Compte tenu des ressources limitées à Djouba, les acteurs humanitaires ont été utilisés pour fournir aux dirigeants une « légitimité, tant au niveau national

Given the resource limitations in Juba, humanitarian actors have been used to furnish the leadership with "legitimacy, both domestic and internationally".<sup>20</sup> And unlike Pakistan, where the levers of power are largely hidden by a ministerial facade, the South Sudanese authorities are accessible. With varying degrees of success, legitimacy and control have been sought through "regulatory norms", many copied from East African neighbours, notably Sudan's Humanitarian Affairs Commission.<sup>21</sup> Such "predatory rent-seeking activities" reflect global trends in both restrictions and oversight.<sup>22</sup>

There are likewise suspicions over the intentions of aid workers, although very much linked to the perception that these have never been neutral or impartial in the region's conflicts. South Sudanese officials openly admit that they "infiltrated" humanitarian organisations during the independence struggle and assume that any armed opposition does the same today.<sup>23</sup> But in practical terms insofar as IHL is concerned, this translates to a total lack of respect for healthcare neutrality. During the various incarnations of the post-independence civil wars, close to 200 aid workers have been killed, the vast majority South Sudanese. Medical facilities have regularly been looted, depriving vast areas of healthcare.<sup>24</sup>

— 15. Overseas Development Institute, *A clash of principles? Humanitarian action and the search for stability in Pakistan*, Humanitarian Policy Group, Policy Brief 36, September 2009, <https://www.humanitarian-library.org/sites/default/files/2014/02/4854.pdf>

— 16. "Activities of international NGOs to be strictly regulated", *The News*, 25 août 2012.

— 17. Entretien avec un membre d'une organisation humanitaire locale, réalisé le 30 avril 2019.

— 18. Entretien avec un ancien agent de police, réalisé le 1<sup>er</sup> mai 2019.

— 19. Entretien avec un membre d'une organisation humanitaire internationale, réalisé le 1<sup>er</sup> mai 2019.

— 20. Médecins Sans Frontières, *Jumping through hoops: the challenge of providing humanitarian assistance in Pakistan*, Internal document, 26 July 2013.

*assistance in Pakistan*, Internal document, 26 July 2013.

— 20. Clea Kahn and Andrew Cunningham, "Introduction to the issue of state sovereignty and humanitarian action", *Disasters*, vol. 37, no. 2, 22 July 2013.

— 21. Interviews with member of *Médecins Sans Frontières*, 19 and 21 February 2019.

— 22. Lindsay Hamsik, "A thousand papercuts: the impact of NGO regulation in South Sudan", *Humanitarian Exchange*, no. 68, 26 January 2017, pp. 25–28, <https://odihpn.org/publication/a-thousand-papercuts-the-impact-of-ngo-regulation-in-south-sudan/>

— 23. Interview with member of South Sudan Ministry for Information, Culture, Youth and Sports, 22 February 2019.

— 24. Médecins Sans Frontières, *South Sudan at 10: an MSF record of the consequences of violence*, 16 July 2021, <https://www.msf.org/south-sudan-10-msf-record-consequences-violence>

qu'international<sup>21</sup> ». Et, contrairement au Pakistan où les leviers du pouvoir sont en grande partie dissimulés derrière une façade ministérielle, les autorités du Soudan du Sud sont accessibles. Avec plus ou moins de succès, elles ont cherché à obtenir une légitimité et un contrôle par le biais de « normes réglementaires », souvent copiées sur celles de leurs voisins d'Afrique de l'Est, notamment la Commission des affaires humanitaires du Soudan<sup>22</sup>. Ces « activités prédatrices, qui reposent sur une maximisation de la rente », reflètent les tendances mondiales en matière de restrictions et de surveillance<sup>23</sup>.

Des soupçons pèsent également sur les intentions des travailleurs humanitaires, certes étroitement liés à la perception que ceux-ci n'ont jamais été neutres ou impartiaux dans les conflits de la région. Les autorités sud-soudanaises admettent ouvertement qu'elles ont « infiltré » les organisations humanitaires pendant la lutte pour l'indépendance et supposent que toute opposition armée fait de même aujourd'hui<sup>24</sup>. Mais concrètement, en ce qui concerne le DIH, cela se traduit par un manque total de respect de la neutralité en matière de soins de santé. Près de 200 travailleurs humanitaires (pour la plupart sud-soudanais) ont été tués au cours des différentes phases de guerre civile qui ont suivi l'indépendance du pays. Les installations médicales ont été régulièrement pillées, privant de vastes régions de soins de santé<sup>25</sup>.

— 21. Clea Kahn and Andrew Cunningham, "Introduction to the issue of state sovereignty and humanitarian action", *Disasters*, vol. 37, no. 2, 22 July 2013.

— 22. Entretiens avec un membre de Médecins Sans Frontières, réalisés les 19 et 21 février 2019.

— 23. Lindsay Hamsik, "A thousand papercuts: the impact of NGO regulation in South Sudan", *Humanitarian Exchange*, no. 68, 26 January 2017, pp. 25–28, <https://odihpn.org/publication/a-thousand-papercuts-the-impact-of-ngo-regulation-in-south-sudan>

— 24. Entretien avec un membre du ministère sud-soudanais de l'Information, de la Culture, de la Jeunesse et des Sports, réalisé le 22 février 2019.

— 25. Médecins Sans Frontières, *South Sudan at 10: an MSF record of the consequences of violence*, 16 July 2021, <https://www.msf.org/south-sudan-10-msf-record-consequences-violence>

Tanzania certainly has similar aid restrictions as those seen in Pakistan and South Sudan. Despite the serious consequences, these are often seemingly bureaucratic such as limits on the importation of medical items to challenges in obtaining work and travel permits. Prior to the 2021 death of President John Magufuli, there was particular reluctance from his administration to act without specific direction for fear of the repercussions.<sup>25</sup> But it is in the interpretation of refugee law that the more dramatic shifts in Tanzanian policy can be seen, a change that mirrors the hardening of global perceptions on those seeking refuge.

Historically Tanzania has been admirably receptive to asylum seekers. Whether fleeing wars of independence or post-colonial conflicts in Southern Africa, relatively open borders were accompanied by policies of inclusion and integration. The decision to naturalise 162,000 "old caseload" Burundians in 2010 was both unprecedented and a sign of continuity.<sup>26</sup> However, the expulsion of 500,000 Rwandan refugees in 1996 demonstrated a darker side, echoed by more recent rhetoric. Of the 248,000 refugees and asylum seekers currently in the country, the majority have resided in camps in the western Kigoma region since 2015.<sup>27</sup> The "official and unofficial attitude is that the sooner the camps are closed the better", often accompanied by insinuations of a "manufactured rather than genuine crisis".<sup>28</sup> Despite recent improvements, the move from solidarity to repatriation "whether voluntarily or

— 25. Interviews with member of *Médecins Sans Frontières*, 4 October 2019 and 31 August 2020.

— 26. James Milner, "A history of asylum in Kenya and Tanzania: Understanding the drivers of domestic refugee policy", *Monde(s), Histoire, Espaces, Relations*, vol. 1, no. 15, May 2019, pp. 69–92, <https://www.cairn.info/revue-mondes-2019-1-page-69.htm>

— 27. UNHCR, "In Tanzania, UNHCR's Grandi urges more backing for solutions as the country continues to host refugees", 27 August 2022, <https://www.unhcr.org/news/press/2022/8/6309c8f34/tanzania-unhcrs-grandi-urges-backing-solutions-country-continues-host-refugees.html>

— 28. Interview with a member of a local humanitarian organisation, 9 October 2019.

## « Une activité pesant plusieurs milliards de dollars ne va pas disparaître du jour au lendemain. »

**“A multi-billion-dollar enterprise is not going to simply disappear altogether.”**

La Tanzanie impose des restrictions très similaires à celles observées au Pakistan et au Soudan du Sud. Malgré les lourdes conséquences, ces restrictions sont souvent de nature apparemment administrative, comme les limites imposées à l'importation d'articles médicaux, ou les difficultés rencontrées pour obtenir des permis de travail et des autorisations de déplacement. Avant le décès du président John Magufuli en 2021, son administration s'est montrée particulièrement réticente à agir sans instructions spécifiques, par crainte des répercussions<sup>26</sup>. Mais c'est dans l'interprétation du droit des réfugiés que l'on peut observer les changements les plus spectaculaires dans la politique tanzanienne, lesquels reflètent le durcissement des perceptions mondiales à l'égard des demandeurs d'asile.

Historiquement, la Tanzanie s'est montrée remarquablement accueillante à l'égard des demandeurs d'asile. Qu'il s'agisse de fuir les guerres d'indépendance ou les conflits postcoloniaux en Afrique australe, l'ouverture relative des frontières s'est accompagnée de politiques d'inclusion et d'intégration. La décision de naturaliser 162 000 réfugiés burundais « de longue date » en 2010 constituait à la fois un événement sans précédent et un signe de continuité<sup>27</sup>. Cependant, l'expulsion d'un

not” has been facilitated by a broader hardening of attitudes towards those seeking protection.<sup>29</sup>

### The end of humanitarianism?

Intentionally provocative and obviously not: a multi-billion-dollar enterprise is not going to simply disappear altogether. But at a time when needs are at a historical high – if for no other reason than the simple fact that a larger global population has exposed more people to conflict and natural disasters – needs-based reactive humanitarianism is in retreat. Culturally, politically and financially this approach is no longer supported. And of greater concern, this retreat is also evident on a purely existential level as fundamental rights and humanitarian principles are successfully challenged by states with the backing of general public opinion.

Perhaps a more relevant question is whether it is feasible to push back on these developments and challenge the state-building, anti-terror, anti-migrant supporting approach? Not only by defending the international legal framework that underwrites humanitarianism, but also by countering the public discourse that has allowed states to chip away at previously untouchable rights to aid and protection.

The views expressed in this article are those of the authors and in no way represent the organisation to which they belong.

— 26. Entretiens avec un membre de Médecins Sans Frontières, réalisés les 4 octobre 2019 et 31 août 2020.

— 27. James Milner, “A history of asylum in Kenya and Tanzania: Understanding the drivers of domestic refugee policy”, *Monde(s), Histoire, Espaces, Relations*,

— 29. Human Rights Watch, *African Leaders Should Raise Concerns About Tanzania's Pressure on Refugees to Return to Burundi*, 4 December 2019, <https://www.hrw.org/news/2019/12/04/african-leaders-should-raise-concerns-about-tanzanias-pressure-refugees-return>

demi-million de réfugiés rwandais en 1996 a révélé une facette plus sombre, à laquelle fait écho une rhétorique plus récente. Sur les 248 000 réfugiés et demandeurs d'asile qui se trouvent actuellement dans le pays, la plupart résident dans des camps situés dans la région occidentale de Kigoma depuis 2015<sup>28</sup>. L'attitude officielle et officieuse consiste à dire que plus vite les camps seront fermés, mieux ce sera, ce qui s'accompagne souvent d'insinuations sur une « crise plus rhétorique que réelle<sup>29</sup> ». Malgré de récentes améliorations, l'évolution de la solidarité vers le rapatriement « volontaire ou non » a été facilitée par un durcissement plus général des attitudes à l'égard des personnes en quête de protection<sup>30</sup>.

### La fin de l'humanitarisme?

Cette question est volontairement provocatrice, et ce n'est manifestement pas le cas. Une activité pesant plusieurs milliards de dollars ne va pas disparaître du jour au lendemain. Mais à une époque où les besoins atteignent un niveau historique (ne serait-ce que parce que l'augmentation de la population mondiale a exposé davantage de personnes aux conflits et aux catastrophes naturelles), l'humanitarisme réactif fondé sur les besoins est en recul. Cette approche n'est plus soutenue culturellement, politiquement ni financièrement. Plus préoccupant encore, ce recul se manifeste également sur un plan purement existentiel, les droits fondamentaux et les principes humanitaires

vol. 1, no. 15, May 2019, pp. 69–92, <https://www.cairn.info/revue-mondes-2019-1-page-69.htm>

— 28. L'Agence des Nations Unies pour les réfugiés, « En visite en Tanzanie, Filippo Grandi plaide pour un soutien accru et des solutions alors que le pays continue à accueillir des réfugiés », 27 août 2022, <https://www.unhcr.org/fr/actualites/news-releases/en-visite-en-tanzanie-filippo-grandi-plaide-pour-un-soutien-accru-et-des>

— 29. Entretien avec un membre d'une organisation humanitaire locale, réalisé le 9 octobre 2019.

— 30. Human Rights Watch, *Les dirigeants africains devraient attirer l'attention sur la pression qu'exerce la Tanzanie sur les réfugiés en vue de leur retour au Burundi*, 4 décembre 2019, <https://www.hrw.org/fr/news/2019/12/04/les-dirigeants-africains-devraient-attirer-lattention-sur-la-pression-quexerce-la>

étant remis en cause avec succès par certains États, avec le soutien de l'opinion publique.

Peut-être est-il plus pertinent de se demander s'il est possible de s'opposer à ces développements et de remettre en question l'approche du renforcement de l'État, de la lutte contre le terrorisme et du soutien aux migrants. Non seulement en défendant le cadre juridique international qui sous-tend l'humanitarisme, mais aussi en contrant le discours public qui a permis aux États de remettre en cause des droits à l'aide et à la protection jusque-là intouchables.

Les opinions exprimées dans cet article sont celles des auteurs et ne représentent en aucun cas l'organisation à laquelle ils appartiennent.

*Traduit de l'anglais par Sophie Jeangeorges*

## Biographies



### DUNCAN MCLEAN

Duncan McLean a géré des opérations avec Médecins Sans Frontières sur le terrain et au siège depuis 2002. Il est actuellement chargé de recherche senior au sein de l'Unité de recherche sur les enjeux et pratiques humanitaires (UREPH) à Genève.

Il a publié de nombreux articles en lien avec le secteur humanitaire et a contribué aux ouvrages *Secourir sans périr*, *La politique de la peur* et *Everybody's War*.

Duncan est titulaire d'un doctorat en histoire. Il a dispensé des cours sur l'histoire épidémiologique et coloniale dans plusieurs universités, notamment en République tchèque, en France et au Royaume-Uni. Depuis 2019, il fait partie du comité éditorial du *Journal of Humanitarian Affairs*.

Duncan McLean has managed operations with *Médecins Sans Frontières* in both field and headquarters beginning in 2002. He is currently a senior researcher with their reflection unit based in Geneva (UREPH). He has published widely on the humanitarian sector and has contributed chapters to book publications *Saving Lives and Staying Alive*, *The Politics of Fear*, and *Everybody's War*. Duncan holds a PhD in history and has lectured at several universities in the Czech Republic, France and the UK, focusing on epidemiological and colonial history. He joined the editorial committee of the *Journal of Humanitarian Affairs* in 2019.

### MICHEL HOFMAN

Michiel Hofman travaille en tant que spécialiste principal des questions humanitaires pour Médecins Sans Frontières. Installé à Belfast, il se consacre à la recherche, à la formation et au soutien opérationnel ainsi qu'à des publications dans le domaine humanitaire. Il a notamment codirigé les ouvrages *La politique de la peur* et *Everybody's War*. Avant cela, Michiel a effectué des missions de terrain pour MSF entre 1993 et 2010, travaillant en tant que coordinateur d'urgence et directeur pays au Libéria, en République démocratique du Congo, en Bosnie, au Burundi, au Sri Lanka, au Brésil, au Soudan du Sud, au Kosovo, en Russie et en Afghanistan, et pendant cinq ans en tant que directeur des opérations pour l'organisation à Amsterdam.

Michiel Hofman currently works as a senior humanitarian specialist for *Médecins Sans Frontières* (MSF) based out of Belfast, concentrating on research, training and operational support as well as publications in the humanitarian field, including co-editing the books *The Politics of Fear* and *Everybody's War* with Oxford University Press. Previously Michiel worked for MSF in field missions, between 1993 and 2010 as emergency coordinator and country director for MSF in Liberia, Democratic Republic of the Congo, Bosnia, Burundi, Sri Lanka, Brazil, South Sudan, Kosovo, Russia and Afghanistan and five years as director of operations for the organisation in Amsterdam.

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

## International humanitarian law and the war in Ukraine: the International Committee of the Red Cross and humanitarian policies

*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

The author, undoubtedly one of the best experts on the International Committee of the Red Cross, explains that this institution is active in the Ukraine war as the guardian of international humanitarian law (IHL), a role which requires complex decisions to be made. Yet while it is doing much good for civilians in difficult circumstances, it is coming up against multiple obstacles in trying to get the belligerents to properly apply IHL for combatants *hors de combat* and others detained or deported. Never having a persuasive communications strategy, the organisation has not gone down well in many Ukrainian circles of opinion and is a frequent target of criticism from other parties too.

**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 armés<sup>1</sup>.

### **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 respectées<sup>2</sup>. 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

International humanitarian law (IHL) is often addressed by some experts with a focus on formal enforcement through various types of courts. However, there are extra-judicial means of applying the law which may be as important as formal enforcement. One such means consists of the efforts of the International Committee of the Red Cross (ICRC), which sees itself as “the guardian of IHL”. This private organisation, retaining its all-Swiss governance as it has since 1863, manifests a humanitarian diplomacy and provides services pursuant to the development and application of IHL in armed conflicts.<sup>1</sup>

### **The International Committee of the Red Cross confronts the Russian-Ukrainian conflict**

An initial ICRC statement at the start of the war was brief and mainstream, emphasising the norms of IHL that should be followed.<sup>2</sup> The two belligerents quietly accepted that they were involved in an international armed conflict to which IHL applied. Moscow mostly rejected the word “war” to describe its actions, preferring “special military operation”. Russia, however, did not object to the ICRC well-grounded conclusion that the IHL applied.

In February 2022 the ICRC did not always have experienced and assertive staff on the ground in Ukraine and was slow to get its field operations underway. Early violence saw most ICRC confined to quarters for safety reasons. The ICRC head of delegation in Ukraine was replaced, along with other staff members. It was typical of large international humanitarian agencies to take some weeks to become operational in Ukraine.<sup>3</sup> The ICRC had four heads of

— 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>

— 1. For a standard overview of the ICRC, see 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>

— 3. Humanitarian Outcomes, *Enabling the local response: Emerging humanitarian priorities in Ukraine*



DAVID P.  
FORSYTHE

mis du temps à démarrer ses opérations sur le terrain. Lors des 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 Ukraine<sup>3</sup>. 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 Ukraine<sup>4</sup>. 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,

delegation during the first year of war. There were also changes in relevant personnel in Geneva.

Top ICRC officials had little recent and direct experience with international armed conflict involving major powers of the type seen in the Ukraine war. Much ICRC activity had recently been focused on "protracted conflicts" with shifting levels of violence in "fragile societies" in non-Western areas. Organisational history, precedents and "doctrine" about major wars were not always evident in Geneva.

### Civilian protection

The ICRC and its partners undertook much civilian emergency relief and recovery programmes. A Red Cross publication in August 2022 summarised relief and indicated that 350 healthcare facilities in Ukraine had been attacked.<sup>4</sup> Special attention was given to the evacuation from war zones of disabled, older and especially needy persons – often in difficult conditions requiring complex negotiations. The total of ICRC and Red Cross Movement efforts to help civilians was quite substantive, summarised early on by a public statement in late June,<sup>5</sup> then again in late August. From 2014 the ICRC had been one of the few humanitarian organisations active in the Donbas region. It continued deep involvement there.

Conditions were difficult for humanitarians active in Ukraine during early 2022. Some aid personnel were killed from Caritas and the Hare Krishna movement. The scorched earth campaign adopted by Moscow, plus lack of

— 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](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](https://www.ifrc.org/sites/default/files/2022-08/IFRC_Ukraine_Humanitarian_Crisis_EN_20220822_.pdf)

March – May 2022, June 2022, [https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/ukraine\\_review\\_2022.pdf](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](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>

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 juin<sup>5</sup>, 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 attaquant 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 CICR<sup>6</sup>.

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 conflit<sup>7</sup>. 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

**« De façon générale, les grandes organisations humanitaires internationales ont eu besoin de plusieurs semaines avant d'être opérationnelles en Ukraine. »**

**"It was typical of large international humanitarian agencies to take some weeks to become operational in Ukraine."**

reliable communication among invading units, made it highly difficult to carry out any humanitarian activities amidst the dangerous uncertainty. This situation accounted for some of the early criticisms of the ICRC from the Ukrainian side.<sup>6</sup>

Ukrainian nationalism, strengthening as the country faced brutal attacks, did not easily accommodate neutral organisations like the ICRC. In 2023, a United Nations (UN) official referred to a UN report that found violations of IHL on both sides.<sup>7</sup> The Ukrainian Foreign Minister responded: "we consider it unacceptable to place responsibility on the victim of aggression. According to the UN Charter, Ukraine has the right to self-defence."<sup>8</sup> This deflected the point that Kyiv was bound by IHL in its defensive actions against Russian aggression.

Much ICRC help to civilians could be seen as offsetting some of the effects of Russian attacks through its de facto impact. If Russian strategy included

— 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>

— 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>

— 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>

— 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>

droit de légitime défense. »<sup>8</sup> 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 CICR<sup>9</sup>.

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 combat<sup>10</sup>. L'organisation du déplacement en

undermining Ukrainian civilian will to resist by creating great hardship, legitimate Red Cross relief to the civilian population could be seen as mitigating this Russian objective. Some on the Ukrainian side seemed to discount early ICRC assistance to civilians, disappointed by ICRC diplomacy and failure to obtain broad access to Ukrainian detainees and deportees held by Russia. However, by May 2023 the presidential staff in Kyiv praised the ICRC for helping Ukrainian civilians.<sup>9</sup>

The ICRC activated the Central Tracing Agency in Geneva and was active interviewing refugees in neighbouring countries like Poland. Despite difficulties, the ICRC – with UN diplomats – helped arrange humanitarian corridors for the safe evacuation of hundreds of civilians from some conflict areas.<sup>10</sup> It was complex to arrange over several days the safe movement of sizeable numbers of traumatised civilians through dangerous military checkpoints during active hostilities.<sup>11</sup> The UNHCR, the UN refugee office, indicated it had no experience in such matters.

Another difficult problem was the fate of children taken from Ukrainian areas that legally fell under the Fourth Geneva Convention (GC) from 1949 pertaining to occupied territory. This problem existed from 2014 and again from February 2022. According to numerous reliable reports, many children had been taken from Ukraine and given new lives, and passports, as Russians. This issue had not been addressed

— 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/rubric-society/3705564-deputy-head-of-presidents-office-meets-with-new-head-of-icrc-delegation-to-ukraine.html](http://www.ukrinform.net/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>

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

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 complexe<sup>11</sup>. 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 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 forcées<sup>12</sup>. 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 sujet<sup>13</sup>.

by any specific ICRC public statement at the time of writing. Only in spring 2023 did Geneva confirm publicly that it was involved in discussions with Russia on the subject. The ICRC, faced with criticism from the Ukrainian side, had earlier stated that it would never be a party to forced relocation.<sup>12</sup> Ukrainian officials stressed this subject in at least two public statements in fall 2022, criticising the ICRC for its alleged lack of dynamism on the subject.<sup>13</sup>

President Zelensky said of the ICRC at the G20 meeting in autumn 2022: "I want to point out that we did not find support from the International Committee of the Red Cross. We do not see that they are fully fighting to gain access to the camps, where Ukrainian prisoners of war and political prisoners are held. Neither they are helping to find deported Ukrainians. This self-withdrawal is the self-destruction of the Red Cross as an organisation that was once respected."<sup>14</sup>

Most IHL issues, not just the matter of deported children, became controversial or politicised. When Amnesty International (AI) issued a report about Ukraine using military assets near civilian structures,<sup>15</sup> Western media criticism of AI in London showed: a) much Western opinion did not want to hear about Ukrainian controversial policies, and b) the advocacy organisation had not been careful in framing its report. Whether this Western backlash

— 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>

— 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>

— 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>

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.<sup>14</sup> »

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 civiles<sup>15</sup>, 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 plaider 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

against AI in London had any effect on the ICRC headquarters in Geneva when considering public statements about IHL is a good question.

Early in spring of 2022, ICRC President Peter Maurer had gone to Kyiv. Maurer was not received by President Zelensky or other top Ukrainian officials, whereas on a later trip to Moscow he was given the red carpet treatment. In his Moscow visit, Maurer was filmed and photographed in friendly relations with the Russian Foreign Minister Sergei Lavrov. These images were acknowledged to this author as a *faux pas* by certain officials in the ICRC.

In quiet bilateral contacts between the ICRC and especially Russian officials, we do not know how dynamic it was in defense of IHL. Was low-key diplomacy perhaps appropriate given views held by key Russian officials?

### Prisoners of war protection

In early October, Ukraine's President Zelensky launched his first broadside of criticism against the ICRC for failing to protect Ukrainian Prisoners of war (POW).<sup>16</sup> He repeated a slightly broader attack on the ICRC at the G20 meeting that autumn, already noted. At this time the ICRC did not have full access to Russian POWs held by the Ukrainian side. A UN report, based on interviews with POWs or former POWs from both sides, concluded that the Ukrainians too were violating their obligations under IHL regarding POWs.<sup>17</sup> A later UN report confirmed that both sides were failing to adequately protect the POWs they held, with the Russian violations being more extensive.<sup>18</sup>

— 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>

— 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. UNHCHR, "Ukraine/Russia: Prisoners of War", 15 November 2022, <https://www.ohchr.org/en/press-briefing-notes/2022/11/ukraine-russia-prisoners-war>

— 18. Human Rights Council, *Report of the*

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 ?

### 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 ukrainiens<sup>16</sup>. 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 guerre<sup>17</sup>. 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 russe<sup>18</sup>.

— 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](https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/coiukraine/A_HRC_52_62_AUV_EN.pdf)

**« La plupart des questions de DIH, et pas seulement le problème des enfants déportés, sont devenues des questions controversées ou ont été politisées. »**

**"Most IHL issues, not just the matter of deported children, became controversial or politicised."**

Already some criticism in Ukrainian news sources blamed the ICRC for, *inter alia*, not being dynamic in pressing Russian authorities to grant the organisation full access to POWs as required by IHL.<sup>19</sup> From August 2022, Kyiv blocked the few ICRC visits then occurring to its POW facilities, in retaliation against Russian obstructions on that same issue. However, in the winter of 2022-2023, the Ukrainian Ministry of Justice commended the ICRC for its humanitarian efforts, including on POW affairs. In May, the office of the President did the same.

This record suggests either that early on there was a disconnect between statements by President Zelensky, critical of the ICRC, and other parts of the Ukrainian administrative state, much more appreciative of the ICRC. Or it suggests that the Office of the President was playing a double game, fully understanding the role of the ICRC but using public criticism of Geneva to try to increase pressure on Russia for better protection for Ukrainian detainees.

*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](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>

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 DIH<sup>19</sup>. 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 DIH<sup>20</sup>. 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

The ICRC responded to the first Zelensky public blast by issuing a measured press release asking for access to all those detained under IHL on both sides.<sup>20</sup> Then it said it was ready to visit all POWs but needed approval from the belligerents who had the primary duty to respect IHL. It had said something similar once before when it was criticised for not having regular access to the Olenivka prison in eastern Ukraine under Russian control where about fifty Ukrainian POWs had been killed in a suspicious explosion.<sup>21</sup> The pattern was that the ICRC only said something detailed to the press about POWs in public when it was criticised for not being dynamic enough. However, it posted clear and correct statements about IHL and POWs on its website.

Reports were published in Western media about bad conditions and treatment for prisoners held especially by Russia and its allies, some based on eyewitness accounts.<sup>22</sup> Sometimes the fighting parties agreed to prisoner exchanges, and the prisoners formerly held by the Russian side would speak to the media about the ill-treatment they had received.<sup>23</sup> There were multiple media reports about conditions under Russian control when those areas were taken over by Ukrainian forces. Moreover, there was that UN report in the autumn based on interviews with current or former detainees from both sides, without governmental supervision.<sup>24</sup>

— 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>

— 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>

— 21. ICRC, *Olenivka 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. UNHCHR, "Ukraine/Russia: Prisoners of War...", *op. cit.*

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 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 suspecte<sup>21</sup>. 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 occidentaux<sup>22</sup>. 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 subis<sup>23</sup>. 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 gouvernementale<sup>24</sup>,

This UN report, and a later one already cited, indicated much mistreatment of POWs by both sides.

Early on, when holdout Ukrainian fighters surrendered in Mariupol, ICRC representatives were present on the vehicles that transported the disarmed fighters to Russian detention. But the ICRC was denied regular access to most POWs held in detention on both sides.

### Communication policy

An opinion column in a Swiss newspaper, written by a former head of ICRC communications, was well-informed.<sup>25</sup> In international war, Geneva had often provided a report on IHL, indicating what the organisation had been allowed to do. All parties to the four 1949 GCs were legally obligated to "respect and ensure respect for" that treaty law. It was difficult for third-party states to do that without authoritative statements. Also, belligerents escaped criticism. A similar argument by a former official of the Swiss Red Cross, who was also a former official of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, appeared slightly later in the Swiss press.<sup>26</sup> Public critical comments are allowed by ICRC doctrine, if judged to be in the interest of victims.

When a suspicious explosion killed Ukrainian POWs at Olenivka in late July, already mentioned, the Geneva headquarters issued several statements. In one, it indicated what the ICRC knew and when. The statement made clear that Russia was in violation of its obligations under IHL.<sup>27</sup> Slightly later the ICRC Director-General, still under public pressure for failing to obtain systematic access to Olenivka, began to give a more

— 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-druke-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>

— 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.

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 suisse<sup>25</sup>. 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 plus tard dans la presse suisse<sup>26</sup>. Les commentaires publics critiques sont autorisés par la doctrine du CICR, s'ils sont estimés être dans l'intérêt des victimes.

— 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>

— 26. Pierre de Senarclens, « Ukraine : le silence du CICR », *Le Temps*, 24 novembre 2022, <https://www.letemps.ch/opinions/ukraine-silence-cicr>

general accounting of what the ICRC had and had not been able to achieve on detention matters.<sup>28</sup>

When the International Criminal Court issued an arrest warrant for President Putin and his top aide on children's affairs because of the deportation of children to Russia from Ukraine,<sup>29</sup> the ICRC mostly remained silent on this issue – only later confirming it was in talks with Russia on the subject.

This author was impressed by a very strong and clear ICRC statement in December 2022 challenging the Taliban's new restrictions on women in Afghanistan.<sup>30</sup> There was no similar strong statement about particularly POW affairs in the Ukraine war, or about civilian prisoners and those transferred out of occupied territory.

Through autumn 2022, there had indeed been some limited humanitarian progress involving the ICRC: some extraction of civilians from danger, considerable civilian assistance, some visits to detainees, some return of mortal remains of deceased, some success in locating persons through the Central Tracing Agency, and ongoing dialogues at high level with both belligerents.

Through the first year of the war, clearly the ICRC decided that mostly discretion on specific POW affairs (not to mention specifics on targeting civilians, detained civilians and transferred children) was the best way to

— 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>

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 DIH<sup>27</sup>. 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 détention<sup>28</sup>.

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 Russie<sup>29</sup>, 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 Afghanistan<sup>30</sup>. 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.

— 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>

advance IHL, and no outsider has the information necessary to fully evaluate that decision.

Some in Geneva thought that an early public overview of IHL issues would not be win-win but lose-lose. Rather than alerting others and putting public pressure on the belligerents, such an accounting would arguably provoke a backlash and endanger ICRC continuing efforts. This produced much criticism of the ICRC, deserved or not.

In an interview given to a Swiss newspaper in September 2022,<sup>31</sup> President Maurer indicated limited access to POWs on both sides. He basically repeated what Director-General Mardini had already said: the belligerents accepted IHL in principle but neither had agreed on all details of ICRC systematic visits.

A statement from a Russian diplomat in Geneva, whose value can be debated, indicated appreciation for the role of the ICRC and did not mention anything about lack of neutrality or other problems with that organisation.<sup>32</sup> It is highly suspicious that Moscow kept blocking ICRC full access to the Olenivka POW prison after the deadly explosion there.

Early there was an evident dislike of the ICRC on the Ukrainian side. ICRC slowness to act, the nature of its original team in the country, the images of the ICRC president in friendly interactions with Russian foreign minister Lavrov, its public silence on any number of highly questionable Russian policies, its inability to gain proper access to the Olenivka prison, all made for a negative ICRC image in Ukraine. We already noted a strong dislike of neutrals by many Ukrainians.

— 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>

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 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 2022<sup>31</sup>, 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.

In this context, the ICRC probably feared that a public accounting of IHL would have antagonised both sides. The potential discomfort may have been greater on the Ukrainian side, but not because the Russians had the better humanitarian record. It was the Ukrainians who had been publicly castigating the ICRC, whereas a public accounting might show much proper effort by the ICRC for IHL and insufficient responses by Kyiv – despite their public criticisms of Geneva.

### Prospects for the future

New ICRC president Mirjana Spoljaric took over from Maurer in October 2022. She and other ICRC leaders might come to the same conclusion that was dominant in the Maurer era: the time was not right for a public "white paper" on the fate of IHL in the Ukraine war.

Spoljaric made some erroneous references to discretion as a fundamental Red Cross principle, whereas it is not a fundamental principle but a flexible tactic to be employed or not with attention to perceived neutral status. She showed unfamiliarity with ICRC Doctrine No. 15, a policy guideline indicating the possibility of public criticism if in the interest of victims.

The organisation was certainly trying to play its traditional roles regarding IHL in that conflict. It would be crucial for the evaluation of the organisation to eventually know the nature of its discreet diplomacy. Its prolonged silence on many specifics and its lack of an evident strategic communications policy created the image of unwillingness to energetically challenge some belligerent policies that violated IHL. By comparison, it looked bold in challenging the Taliban in Afghanistan regarding the status of women, but less bold in the Ukraine war in defending IHL. But cautious discretion might have been a wise orientation to avoid collapse of the limited humanitarian activities. The ICRC again found itself in a war in which charity toward

— 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>

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 problème<sup>32</sup>. 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

**« Très vite, il est apparu que le CICR n'était pas apprécié des Ukrainiens. »**

**"Early there was an evident dislike of the ICRC on the Ukrainian side."**

enemies and cooperation with neutral humanitarians was sometimes close to the vanishing point.

In late 2022, Ukraine allowed a resumption of some ICRC visits to Russian POWs. This occurred despite continuing complaints from Kyiv that the ICRC had been "inactive" on Ukrainian POWs held by Russia.<sup>33</sup> Russia also allowed some new, if incomplete, POW visits.

Unlike in some other armed conflicts, in the Ukraine war UN organs and agencies were often highly active, both on assistance and protection, issuing public reports on matters that in the past had been rather the exclusive domain of the ICRC. Notable was UN public reporting on POW affairs based on credible interviews with prisoners or former prisoners. On that topic the ICRC now had more partners or competitors, depending on point of view.

In the future there would also be fuller accounts of the ICRC record in relation to IHL in Ukraine. This short essay presents an early baby step in that direction.

*This article draws heavily on material from the forthcoming book: David P. Forsythe, The Contemporary International Committee of the Red Cross: Challenges, Changes, Controversies, Cambridge University Press, late 2023, reproduced with permission.*

— 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>

— 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> Naturally the ICRC declined to participate in this "office" since it was a Ukrainian maneuver to publicly criticise Russian policies.

**« Le CICR a désormais plus de partenaires ou de concurrents, selon le point de vue que l'on choisit d'adopter. »**

**"The ICRC now had more partners or competitors, depending on point of view."**

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.

M<sup>me</sup> 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 continuelles de Kyiv sur l'inactivité du CICR vis-à-vis des prisonniers de guerre ukrainiens détenus par la Russie<sup>33</sup>. 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**

## Biographie | Biography

### 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.

*A Professor Emeritus in Political Science at the University of Nebraska-Lincoln, United States (US). For decades he has studied international relations with a special interest in human rights and humanitarian affairs, part of a broader interest in international law and organisation.*

*David P. Forsythe was a member of the multinational study team that was commissioned by the Red Cross Movement to make a Reappraisal of the Role of the Red Cross, which issued its final report in 1975. He was an observer at all four sessions of the 1974-1977 Diplomatic Conference that added two Protocols to the 1949 Geneva Conventions for victims of war. He accompanied some ICRC field delegations in their protection work, including prison visits. In 1977, he published the first independent book on the ICRC, Humanitarian Politics. Professor Forsythe was named a University Professor, the highest recognition by his university. He was appointed to a Fulbright Distinguished Research Chair in Denmark and held other visiting professorships in various countries. He was chosen by a scholarly association to give a series of visiting lectures across the US. He was honoured by both the American Political Science Association and the International Studies Association.*

— 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.

# Le droit international humanitaire peut-il protéger de la bombe atomique ?

## Can international humanitarian law protect us from the atomic bomb?

Patrice Bouveret • Directeur de l'Observatoire des armements

P

our provocatrice qu'elle soit, la question que pose l'auteur prend tout son sens alors que la guerre en Ukraine a vu ressurgir le spectre de l'emploi de l'arme nucléaire.

Patrice Bouveret nous invite ici à naviguer dans les dilemmes du droit international humanitaire qui a permis l'adoption d'un traité interdisant son usage sans qu'il puisse contraindre les États détenteurs de la bombe atomique à le signer.

Intuitivement, chacun d'entre nous est fondé à penser que le droit international humanitaire (DIH) et la bombe atomique – et plus largement la stratégie de dissuasion nucléaire qui repose sur cette arme – sont antinomiques par définition. Par différents aspects, l'arme nucléaire – par essence – fait même voler en éclats le DIH. Pourtant, la question se pose bel et bien au vu de la construction de la nouvelle norme internationale adoptée par l'Organisation des Nations unies (ONU) le 7 juillet 2017, et entrée en vigueur

Provocative as it is, the author's question is all the more relevant at a time when the war in Ukraine has once again raised the spectre of the use of nuclear weapons. Patrice Bouveret takes us through the dilemmas of international humanitarian law which has enabled a treaty banning the use of nuclear weapons to be adopted but cannot force the States possessing them to sign up to it.

Intuitively, we all have good reason for believing that international humanitarian law (IHL) and the atomic bomb – and more broadly the nuclear deterrence strategy based on this weapon – are, by definition, contradictory. In many ways, the very nature of nuclear weapons completely undermines the concept of IHL. The question still stands, however, given the new international agreement adopted by the United Nations (UN) on 7 July 2017 and which came into force on 22 January 2021. It was in fact on the very basis of IHL that the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW) was born, after decades of being blocked at the UN.

le 22 janvier 2021. C'est en effet en s'appuyant sur le DIH que le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN) a pu voir le jour, après des décennies de blocage au sein de l'ONU.

### Une arme hors norme

Développée dans le cadre particulier de la Seconde Guerre mondiale par les États-Unis, l'arme nucléaire a été utilisée uniquement par ces derniers lors des bombardements des villes japonaises de Hiroshima et de Nagasaki les 6 et 9 août 1945. Sa capacité de destruction sans commune mesure avec les autres types d'armes a immédiatement conduit la communauté internationale à considérer qu'elle était d'une nature radicalement différente et spécifique. Comme le résume Albert Camus dans un éditorial paru le 8 août 1945 dans le quotidien *Combat* dont il est alors le directeur :

« La civilisation mécanique vient de parvenir à son dernier degré de sauvagerie. [...] Devant les perspectives terrifiantes qui s'ouvrent à l'humanité, nous apercevons encore mieux que la paix est le seul combat qui vaille d'être mené. Ce n'est plus une prière, mais un ordre qui doit monter des peuples vers les gouvernements, l'ordre de choisir définitivement entre l'enfer et la raison. »

De fait, l'arme nucléaire est hors champ du DIH qui s'applique quand les conflits sont enclenchés, afin de limiter – autant que faire se peut – les souffrances et les destructions inhérentes à la guerre. Sa puissance de destruction aurait dû la disqualifier d'emblée, dans sa conception même, pour non-respect des principes du droit de la guerre qui reposent sur la distinction entre populations et infrastructures civiles et militaires ainsi que sur la proportionnalité de la riposte vis-à-vis de l'attaque. Sans oublier une particularité supplémentaire de la bombe atomique : ses conséquences affectent également les générations futures, à l'image des enfants et petits-enfants des *hibakusha*, le terme japonais par lequel sont désignés les survivants des bombardements sur Hiroshima et Nagasaki.

**« De fait, l'arme nucléaire est hors champ du DIH qui s'applique quand les conflits sont enclenchés. »**

**“Nuclear weapons are in fact outside the scope of IHL which applies when conflicts break out.”**

### An extraordinary weapon

Nuclear weapons were developed during the Second World War by the United States, which is the only country to have used them, when the Japanese cities of Hiroshima and Nagasaki were bombed on 6 and 9 August 1945. Their capacity for destruction, unparalleled by other types of weapons, immediately prompted the international community to consider them to be of a radically different and specific nature. As Albert Camus summarised in an editorial published on 8 August 1945 in the daily newspaper *Combat* of which he was the then editor:

“Our technical civilisation has just reached its greatest level of savagery. [...] Before the terrifying prospects now available to humanity, we see even more clearly that peace is the only battle worth waging. This is no longer a prayer but a demand to be made by all peoples to their governments – a demand to choose definitively between hell and reason”.

Nuclear weapons are in fact outside the scope of IHL which applies when conflicts break out with a view to limiting, as much as possible, the suffering and destruction inherent in war. Their destructive power should have disqualified them from the outset, at their very conception, for reasons of non-compliance with the principles of the law of war, which are based on the distinction between civilian and military populations and infrastructure, as well as on the proportionality of a response to an attack. There is one more

PATRICE  
BOUVERET

Ayant hérité de gènes modifiés par les radiations, ils souffrent de différentes pathologies radio-induites. Cette problématique transgénérationnelle s'observe également pour les victimes des plus de 2 000 essais nucléaires réalisés pour le développement de ces armes, dont 210 par la France au Sahara et en Polynésie<sup>1</sup>.

### Confiscation par les membres permanents du Conseil de sécurité

Bien conscient du caractère « hors norme » de cette nouvelle arme, dont il ordonna néanmoins le largage au-dessus du Japon, le président des États-Unis Harry Truman proposa en juin 1946 le plan Baruch. Celui-ci prévoyait le transfert progressif de la possession de l'arme nucléaire américaine à une commission onusienne *ad hoc* afin de lutter contre la prolifération nucléaire. Il répondait ainsi à la première résolution de la première Assemblée générale de l'ONU adoptée le 24 janvier 1946 qui créait « une commission chargée d'étudier les problèmes soulevés par la découverte de l'énergie atomique<sup>2</sup> ». En cours de développement de leur propre arsenal, les Soviétiques refusèrent le plan américain avec une contre-proposition qui n'avait pas plus de chance d'être acceptée par les États-Unis : ils suggérèrent en effet de créer un traité international mettant hors la loi la guerre nucléaire, ce qui aurait impliqué la destruction de l'intégralité de l'armement américain.

L'échec de cette première tentative de contrôle des armes nucléaires par les vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale marque le début de la guerre froide et de la course aux armements nucléaires. L'URSS fera exploser sa première bombe

feature of the atomic bomb that must not be forgotten: its consequences also affect future generations. Consider the children and grandchildren of the *hibakusha*, the Japanese term used to describe the survivors of the bombings on Hiroshima and Nagasaki: having inherited genes modified by radiation, they suffer from various radiation-induced conditions. This trans-generational problem also concerns the victims of the more than 2,000 nuclear tests carried out for the purposes of developing these weapons, including 210 by France in the Sahara and Polynesia.<sup>1</sup>

### Confiscation by the permanent members of the Security Council

Well aware of the "extraordinary" nature of this new weapon, which he nevertheless ordered to be dropped on Japan, US president Harry Truman proposed the Baruch Plan in June 1946. This plan provided for the gradual transfer of possession of American nuclear weapons to an ad-hoc UN commission with the aim of countering nuclear proliferation. It was thus a response to the first resolution of the first UN General Assembly, adopted on 24 January 1946, which established "a Commission to deal with the problems raised by the discovery of atomic energy".<sup>2</sup> In the process of developing their own arsenal, the Soviets rejected the American plan and came up with a counter-proposal that was just as unlikely to be accepted by the United States: they suggested establishing an international treaty outlawing nuclear war, which would have involved the destruction of all American weapons.

— 1. Christian Sueur, *Les Conséquences Génétiques des Essais Nucléaires français dans le Pacifique, chez les petits-enfants des Vétérans du CEP, et des habitants des Tuamotu Gambiers*, janvier 2018. Ce rapport est disponible sur le site de l'Observatoire des armements, « Conséquences génétiques des essais nucléaires : l'étude accablante du docteur Christian Sueur en Polynésie », 21 janvier 2018, <https://www.obsarm.info/spip.php?article300>

— 2. ONU : *Résolutions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa première session*, <https://www.un.org/french/documents/ga/res/1/fres1.shtml>

— 1. Christian Sueur, *Les Conséquences Génétiques des Essais Nucléaires français dans le Pacifique, chez les petits-enfants des Vétérans du CEP, et des habitants des Tuamotu Gambiers*, janvier 2018. This report is available on the website of the *Observatoire des armements*, « Conséquences génétiques des essais nucléaires : l'étude accablante du docteur Christian Sueur en Polynésie », 21 janvier 2018, <https://www.obsarm.info/spip.php?article300>

— 2. ONU : *Résolutions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa première session*, <https://www.un.org/french/documents/ga/res/1/fres1.shtml>

en 1949, suivie quelques années plus tard par le Royaume-Uni (1952), la France (1960), et la Chine (1964). Les militaires et les politiques élaborent alors différents concepts pour justifier le développement de cette arme, notamment la stratégie de l'équilibre de la terreur ou de la destruction mutuelle assurée. Cette forme extrême de la dissuasion postule que les bénéfices d'une attaque seraient invalidés par les pertes, puisqu'il y aurait destruction de chacun des belligérants en raison de la mise en alerte permanente d'une capacité de seconde frappe, quand bien même le premier pays atteint serait détruit.

Cette « confiscation » du contrôle des armes nucléaires par les membres permanents du Conseil de sécurité, après diverses étapes, débouchera en 1968 sur l'adoption à l'ONU du Traité de non-prolifération (TNP). Ce traité est mis en place à l'initiative principale des États-Unis et du Royaume-Uni pour faire face au risque de voir d'autres pays – une trentaine à l'époque – accéder à la maîtrise de cette technologie, donc à sa possible détention, ce qui aurait assurément augmenté d'autant le risque de son utilisation. N'oublions pas que, six ans plus tôt, en 1962, « la crise des missiles » à Cuba avait mis le monde au bord de la guerre nucléaire.

### Cristallisation des oppositions

Certes, le TNP évoque de façon solennelle dans son préambule « les dévastations qu'une guerre nucléaire ferait subir à l'humanité entière et la nécessité qui en résulte de ne ménager aucun effort pour écarter le risque d'une telle guerre et de prendre des mesures en vue de sauvegarder la sécurité des peuples<sup>3</sup> ». Mais pour ses promoteurs, le TNP « constitue la pierre angulaire du régime mondial de non-prolifération nucléaire », comme cela a été réaffirmé le 19 mai 2023 lors du Sommet des chefs d'État et de gouvernement du G7

The failure of this first attempt by the victors of the Second World War to control nuclear weapons marked the beginning of the Cold War and the nuclear arms race. The USSR detonated its first bomb in 1949, followed a few years later by the United Kingdom (1952), France (1960) and China (1964). The military and the politicians then developed various concepts to justify the development of these weapons, including the strategy of the balance of terror, or mutually assured destruction. This extreme form of deterrence argues that the benefits of an attack would be outweighed by the losses, since each of the belligerents would be destroyed thanks to being permanently on alert to the possibility of a second strike, even if the first country hit were destroyed.

After going through various stages, this "confiscation" of nuclear-weapons control by the permanent members of the Security Council led to the adoption of the Non-Proliferation Treaty (NPT) at the UN in 1968. Mainly at the initiative of the United States and the United Kingdom, this treaty was established to counter the risk of other countries – some thirty at the time – mastering this technology, and therefore the possibility of possessing it, which would undoubtedly have increased the risk of its use. Let us not forget that six years earlier, in 1962, the Cuban Missile Crisis had brought the world to the brink of nuclear war.

### Opposition unites

In its preamble, the NPT solemnly refers to "the devastation that would be visited upon all mankind by a nuclear war and the consequent need to make every effort to avert the danger of such a war and to take measures to safeguard the security of peoples".<sup>3</sup> For its proponents, however, the NPT "is the cornerstone of the global nuclear non-proliferation regime", as reaffirmed on 19 May 2023 at the G7 Summit of heads of state and

— 3. ONU : *Conférence des Parties chargées d'examiner le Traité sur la Non-prolifération des armes nucléaires*, 3-28 mai 2010, <https://www.un.org/fr/conf/npt/2010/npttext.shtml>

— 3. Full text of the treaty (in French): ONU : *Conférence des Parties chargées d'examiner le Traité sur la Non-prolifération des armes nucléaires*, 3-28 mai 2010, <https://www.un.org/fr/conf/npt/2010/npttext.shtml>

à Hiroshima<sup>4</sup>. En d'autres termes, les puissances dominantes sur la scène internationale veulent pouvoir conserver leurs armes nucléaires tout en empêchant les autres pays d'y accéder. Autrement dit encore, et cinquante-cinq ans avant ce sommet se tenant dans une ville éminemment symbolique pour notre sujet, ce traité introduisait pour la première fois dans le droit international un statut d'inégalité entre ses membres. Le TNP repose en effet sur trois piliers :

1. les États qui ont procédé à un essai nucléaire sont considérés comme « dotés » et s'engagent à ne pas diffuser l'arme nucléaire et les technologies afférentes ;

2. tous les autres pays signataires du traité – désignés comme États « non dotés » – s'engagent à ne pas fabriquer ou acquérir cette arme, en échange de quoi ils auront accès au nucléaire civil ;

3. comme l'indique l'article VI : « Chacune des Parties au Traité s'engage à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée et au désarmement nucléaire, et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace. » Cet article ne comportant aucune obligation de résultat ni de calendrier, il offre ainsi l'opportunité aux États dotés de conserver l'arme nucléaire « légalement » au prétexte que les conditions de sécurité ne sont pas remplies pour désarmer tant qu'il existe des pays qui veulent obtenir cette arme.

Entré en vigueur en 1970 pour une période de vingt-cinq ans, il a été renouvelé pour une période illimitée en 1995, « légalisant » ainsi la non-volonté

government in Hiroshima.<sup>4</sup> In other words, the world's leading powers want to be able to retain their nuclear weapons whilst preventing other countries from having them. To put it yet another way (and fifty-five years before this G7 summit held in a city eminently symbolic for our subject), for the first time in international law, this treaty introduced a status of inequality between its members. The NPT is based on three pillars:

1. a State that has conducted a nuclear test is deemed to be a "nuclear-weapon State Party" and undertakes not to transfer nuclear weapons and related technologies;

2. all other signatories to the treaty – designated as "non-nuclear-weapon States Parties" – undertake not to manufacture or acquire these weapons, in exchange for which they will have access to civilian nuclear power;

3. as stated in Article VI: "Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control." As this Article does not contain an obligation of results or a timetable, it therefore offers the opportunity for nuclear-weapon States Parties to retain nuclear weapons "legally" on the pretext that as long as there are countries that want to obtain these weapons, the security conditions have not been met to allow disarmament.

The Treaty came into force in 1970 for a period of twenty-five years and was renewed indefinitely in 1995, thus "legalising" the nuclear powers' lack of political will to achieve nuclear disarmament,

— 4. L'Élysée, *Vision des chefs d'État et de gouvernement du G7 de Hiroshima sur le désarmement nucléaire*, lettre d'information du 19 mai 2023, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/05/19/vision-des-chefs-detat-et-de-gouvernement-du-g7-de-hiroshima-sur-le-desarmement-nucleaire>

— 4. L'Élysée, *Vision des chefs d'État et de gouvernement du G7 de Hiroshima sur le désarmement nucléaire*, lettre d'information du 19 mai 2023, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/05/19/vision-des-chefs-detat-et-de-gouvernement-du-g7-de-hiroshima-sur-le-desarmement-nucleaire>

politique des puissances nucléaires d'aboutir au désarmement nucléaire, comme ils s'y étaient pourtant engagés avec l'article VI. Ce traité est quasi universel, car seuls trois pays voulant à cette époque obtenir l'arme nucléaire (Israël, l'Inde et le Pakistan) ne l'ont pas signé tandis qu'un quatrième, la Corée du Nord, s'en est retiré en 2003, juste avant de procéder à ses premiers essais. Tous les cinq ans, une conférence d'examen du TNP cristallise toutes les contradictions vis-à-vis de cette arme : d'un côté, les membres permanents du Conseil de sécurité – les États dotés – et leurs alliés réaffirment la position que nous avons expliquée plus haut, de l'autre, la majorité des États non dotés réclament des avancées vers le désarmement nucléaire, aiguillonnés en cela par les organisations de la société civile qui militent en ce sens. Rappelons que la mobilisation contre cette arme, née dès le début des années 1950, s'est appuyée en toile de fond sur le « plus jamais ça » en référence aux conséquences des bombardements au-dessus d'Hiroshima et de Nagasaki. Le Comité international de la Croix-Rouge lui-même, « gardien du droit international humanitaire », ne dit pas autre chose :

« De toutes les armes jamais inventées, l'arme nucléaire est la plus terrifiante : aucune autre arme n'a un tel pouvoir de destruction et une telle capacité à causer d'indicibles souffrances humaines. Il n'existe en outre aucun moyen d'en maîtriser les effets dans l'espace et dans le temps. [...] Non seulement une guerre nucléaire entraînerait à court terme d'immenses pertes en vies humaines, mais elle infligerait aussi des dommages à long terme à notre planète ; elle perturberait gravement l'écosystème terrestre et ferait baisser la température mondiale, provoquant des pénuries alimentaires sur l'ensemble de la planète<sup>5</sup>. »

— 5. Comité international de la Croix-Rouge, *Armes nucléaires – une menace intolérable pour l'humanité* !, 7 août 2018, <https://www.icrc.org/fr/document/armes-nucleaires-une-menace-intolerable-pour-lhumanite>

to which they had nevertheless committed themselves under Article VI. This Treaty is almost universal, as only three countries that wanted to obtain nuclear weapons at the time (Israel, India and Pakistan) did not sign it, whilst a fourth, North Korea, withdrew from it in 2003, just before conducting its first tests. Every five years, an NPT Review Conference brings to the fore all the contradictions regarding these weapons. On the one hand, the permanent members of the Security Council – the nuclear-weapon States Parties – and their allies reaffirm the position explained above; on the other, the majority of the non-nuclear-weapon States Parties call for progress towards nuclear disarmament, spurred on by civil society organisations which advocate for it. Let us not forget that the campaign against these weapons, which began in the early 1950s, was based on the “never again” principle in reference to the aftermath of the bombing of Hiroshima and Nagasaki. The International Committee of the Red Cross, the “guardian of international humanitarian law”, sums it up perfectly:

“Nuclear weapons are the most terrifying weapon ever invented: no weapon is more destructive; no weapon causes such unspeakable human suffering; and there is no way to control how far the radioactive fallout will spread or how long the effects will last. [...] In addition to the immense short-term loss of life, a nuclear war could cause long-term damage to our planet. It could severely disrupt the Earth's ecosystem and reduce global temperatures, resulting in food shortages around the world.”<sup>5</sup>

By basing the issue of nuclear weapons solely on the theme of proliferation, the nuclear powers have effectively limited it, whilst locking down the debate to their own advantage. Insofar as they are weapons of mass destruction whose effects are indiscriminate, however,

— 5. Comité international de la Croix-Rouge, *Armes nucléaires – une menace intolérable pour l'humanité* !, 7 août 2018, <https://www.icrc.org/fr/document/armes-nucleaires-une-menace-intolerable-pour-lhumanite>

En positionnant l'enjeu des armes nucléaires sur la seule thématique de la prolifération, les puissances nucléaires l'ont effectivement limité, mais tout en verrouillant le débat à leur profit. Or, dans la mesure où il s'agit d'une arme de destruction massive qui a des effets indiscriminés, l'arme nucléaire aurait dû être abolie dès le départ à ce double titre, tant par les conventions de Genève de 1949 que par l'interdiction contenue dans le Protocole additionnel I du 8 juin 1977, et éliminée de l'arsenal militaire des États en s'appuyant justement sur le DIH.

Si cela n'est jamais advenu, c'est que les pays détenteurs de l'arme nucléaire ont toujours voulu – jusqu'à aujourd'hui – maintenir le caractère hors norme de cette arme à leur bénéfice, en s'appuyant justement sur son caractère exceptionnel. Quant à ceux qui ont signé et ratifié les textes sur lesquels repose le DIH – dont le Protocole additionnel I de 1977 –, ils ont dans le même temps formulé des réserves sur leur interprétation. C'est le cas, par exemple, de la France :

« le Gouvernement de la République française continue de considérer que les dispositions du Protocole concernent exclusivement les armements classiques, et qu'elles ne sauraient ni réglementer ni interdire le recours à l'arme nucléaire, ni porter préjudice aux autres règles du droit international applicables à d'autres armes, nécessaires à l'exercice par la France de son droit naturel de légitime défense.<sup>6</sup> »

L'Assemblée générale annuelle de l'ONU est le reflet de cette opposition permanente entre les deux dynamiques : d'un côté, celle des États qui, dans une logique de puissance, veulent conserver cette arme qui leur permet

nuclear weapons should have been banned from the outset, under both the Geneva Conventions of 1949 and the prohibition contained in Additional Protocol I of 1977, and removed from the military arsenal of States on the very basis of international humanitarian law.

This has never happened because the countries possessing nuclear weapons have always wanted – and still want – to preserve the extraordinary nature of these weapons to their own advantage, basing their argument precisely on that extraordinary nature. Those who have signed and ratified the texts on which international humanitarian law is based, including Additional Protocol I of 1977, have at the same time expressed certain reservations about their interpretation. This is the case of France, for example:

"the Government of the French Republic continues to consider that the provisions of the Protocol relate exclusively to conventional weapons, and that they can neither regulate nor prohibit the use of nuclear weapons, nor prejudice other rules of international law applicable to other weapons necessary for France to exercise its inherent right of self-defence."<sup>6</sup>

The annual General Assembly of the United Nations reflects this permanent tension between the two dynamics: on the one hand there are States which, for reasons of power, want to retain these weapons, which in turn allows them to lock down the international system to their advantage; and, on the other, there are States and populations which want to eliminate these weapons. Any State using such weapons, indeed,

— 6. « Décret n°2001-565 du 25 juin 2001 portant publication du protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (protocole I) (ensemble deux annexes), adopté à Genève le 8 juin 1977 », *Journal officiel de la République française* n°0150 du 30 juin 2001, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000215403>

— 6. « Décret n°2001-565 du 25 juin 2001 portant publication du protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (protocole I) (ensemble deux annexes), adopté à Genève le 8 juin 1977 » ["Decree No. 2001-565 of 25 June 2001 regarding the Additional Protocol to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and relating to the protection of victims of international armed conflicts (Protocol I) (with two appendices), adopted in Geneva on 8 June 1977"], *Journal officiel de la République française* n°0150 du 30 juin 2001, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000215403>

de verrouiller le système international à leur profit et, de l'autre côté, celle des États et des populations voulant éliminer cette arme. En effet, tout État utilisant de telles armes « doit être considéré comme violant la Charte des Nations unies, agissant au mépris des lois de l'humanité et commettant un crime contre l'humanité et la civilisation », comme le souligne la résolution 1653 (XVI) adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 24 novembre 1961. Chaque année des résolutions sont adoptées pour demander l'abolition des armes nucléaires, mais elles restent lettre morte, bloquées au niveau du Conseil de sécurité où les puissances nucléaires disposent du droit de veto.

Saisie en 1994, la Cour internationale de justice a rendu un avis consultatif le 8 juillet 1996 qui reflète les contradictions entre la bombe et le DIH : après des débats intenses, la Cour relève que « eu égard aux caractéristiques uniques des armes nucléaires, l'utilisation de ces armes n'apparaît guère conciliable avec le respect des exigences du droit applicable dans les conflits armés ». Mais « [a]u vu de l'état actuel du droit international, ainsi que des éléments de fait dont elle dispose, [elle] ne peut cependant conclure de façon définitive que la menace ou l'emploi d'armes nucléaires serait licite ou illicite dans une circonstance extrême de légitime défense dans laquelle la survie même d'un État serait en cause<sup>7</sup> ».

### De l'illégitimité à l'illégalité

Pour sortir de cette impasse, de nombreuses organisations ont décidé en 2007 de se regrouper au sein de la Campagne internationale pour l'abolition des armes nucléaires (ICAN) et de renverser la problématique construite au sein de l'ONU. Celle-ci raisonne autour du risque de prolifération nucléaire – en s'appuyant sur le DIH et les conséquences catastrophiques qu'aurait

« is to be considered as violating the Charter of the United Nations, as acting contrary to the laws of humanity and as committing a crime against mankind and civilization », as highlighted in Resolution 1653 (XVI) adopted by the UN General Assembly on 24 November 1961. Resolutions calling for the abolition of nuclear weapons are adopted every year, but they remain unheeded, blocked at the Security Council where the nuclear powers have the right of veto.

In a case referred to it in 1994, the International Court of Justice delivered an advisory opinion on 8 July 1996 which reflects the contradictions between the bomb and IHL: after intense debates, the Court noted that “in view of the unique characteristics of nuclear weapons, the use of such weapons seemed scarcely reconcilable with respect for the requirements of the law applicable in armed conflict”. But “in view of the current state of international law and of the elements of fact at its disposal, [it] cannot conclude definitively whether the threat or use of nuclear weapons would be lawful or unlawful in an extreme circumstance of self-defence, in which the very survival of a State would be at stake”.<sup>7</sup>

### From illegitimacy to illegality

To break the deadlock, many civil society organisations decided to come together in 2007 to form the International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN) and overcome the problems created within the UN. With its reasoning based on the risk of nuclear proliferation, the coalition focuses on IHL and the catastrophic consequences of the use of nuclear weapons and the inability of humanitarian organisations to cope with them. In the space of ten years, this IHL-based approach, with the involvement of the Red Cross and Red Crescent movements, has managed to create the conditions for a majority

— 7. Cour internationale de justice, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif du 8 juillet 1996, <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/95>

—7. Cour internationale de justice, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif du 8 juillet 1996, <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/95>

**« La situation se retrouve à nouveau face à un blocage, alors que le recours au DIH a permis d'obtenir l'interdiction de cette arme. »**

**"The situation is once again facing deadlock, however, despite the fact that recourse to IHL has made it possible to obtain a ban on these weapons."**

l'emploi d'armes nucléaires – et de l'incapacité dans laquelle se retrouveraient les organismes humanitaires d'y faire face. Cette approche par le DIH, avec l'implication notamment du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, est parvenue en dix ans à créer les conditions d'une coalition d'États non dotés de l'arme nucléaire majoritaire au sein de l'Assemblée générale de l'ONU, afin d'engager un processus de négociation d'un instrument juridiquement contraignant de façon à interdire les armes nucléaires en vue de leur élimination.

Les puissances nucléaires et leurs alliés ont pesé de tout leur poids, mais n'ont pas réussi à bloquer cette nouvelle dynamique humanitaire, mise en place à l'exemple des campagnes ayant abouti quelques années auparavant à interdire les mines antipersonnel et les bombes à sous-munitions.

Après quatre semaines de négociations intenses au siège de l'ONU, un traité a pu être élaboré et adopté le 7 juillet 2017 par 122 États. Ce Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN) se fonde, à la différence du TNP, sur les droits et les principes du DIH. Ouvert à la signature le 20 septembre 2017, il est entré en vigueur le 22 janvier 2021, quatre-vingt-dix jours après la 50<sup>e</sup> ratification. À la fin mai 2023, quatre-vingt-douze pays ont signé ce traité et

coalition of non-nuclear-weapon States Parties within the United Nations General Assembly to begin a process of negotiating a legally binding instrument to ban nuclear weapons with a view to their elimination.

The nuclear powers and their allies have brought all their weight to bear but failed to block this new humanitarian dynamic modelled on the campaigns that, a few years previously, had led to a ban on anti-personnel mines and cluster bombs.

After four weeks of intense negotiations at UN headquarters, a treaty was drawn up and adopted on 7 July 2017 by 122 States. Unlike the NPT, this Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW) is based on the rights and principles of international humanitarian law. Opened for signature on 20 September 2017, it entered into force on 22 January 2021, ninety days after the fiftieth ratification. By the end of May 2023, ninety-two countries had signed it, sixty-eight of which had ratified it. The manufacture of these weapons, their trade and the threat to use them (i.e. nuclear deterrence) are prohibited. Assistance for victims and remediation of nuclear damage are also included in the TPNW. This was undeniably a victory which culminated in ICAN being awarded the 2017 Nobel Peace Prize.<sup>8</sup> And brought hope for the abolition of these weapons before any new catastrophic use.

Like any other treaty, however, it only applies to the States that have ratified it, which the nine nuclear powers and their allies stubbornly refuse to do. The debate on the elimination of nuclear weapons has thus been revived in the international community. The situation is once again facing deadlock, however, despite the fact that recourse to IHL has made it possible to obtain a ban on these weapons. Are we not faced here with the

— 8. To learn more about ICAN and its work in France see: <https://icanfrance.org>

soixante-huit d'entre eux l'ont ratifié. La fabrication de ces armes, leur commerce, ainsi que la menace d'utilisation (c'est-à-dire la dissuasion nucléaire) sont interdites. La prise en charge des victimes et les réparations des dégâts du nucléaire sont également inscrites dans le TIAN. Il s'agit indéniablement d'une victoire, saluée en 2017 par l'obtention du prix Nobel de la paix pour la campagne ICAN<sup>8</sup>. Et d'un espoir pour l'abolition de cette arme avant toute nouvelle utilisation catastrophique.

Cependant, comme tout traité, il ne s'applique qu'aux États qui l'ont ratifié, ce à quoi se refusent obstinément les neuf puissances nucléaires et leurs alliés. Le débat sur l'élimination des armes nucléaires a pu ainsi être relancé au niveau de la communauté internationale. Pourtant, la situation se retrouve à nouveau face à un blocage, alors que le recours au DIH a permis d'obtenir l'interdiction de cette arme. Ne sommes-nous pas là justement face à une limite de l'approche humanitaire ou, pour reprendre le titre du dossier, face à un grand retour en arrière du DIH ?

— 8. Pour en savoir plus sur ICAN et son action en France : <https://icanfrance.org>

limits of the humanitarian approach or, to use the title of this issue, with a major step backwards for IHL?

*Translated from the French by Derek Scoins*

## Biographie | Biography



### PATRICE BOUVERET

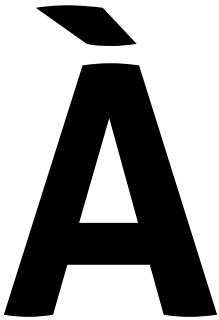
Patrice Bouveret est co-fondateur et directeur de l'Observatoire des armements, un centre indépendant d'expertise créé à Lyon en 1984. Il est responsable des publications et notamment de la revue *Damoclès* (Pour en savoir plus : <https://www.obsarm.info>). Patrice est également co-porte-parole de la Campagne internationale pour l'abolition des armes nucléaires (ICAN) en France, et auteur de différentes études et articles dont, pour ses plus récentes publications, « Le nucléaire comme catastrophe : sortir du déni », in Patrick Dieuaide et Claire Garnier-Tardieu (dir.), *Catastrophe(s) : parlons-en ! Approche pluridisciplinaire des catastrophes de Hiroshima au Covid-19*, L'Harmattan, 2022, et « La guerre se fabrique près de chez nous » (avec Tony Fortin), *Les Notes de l'Observatoire*, n° 6, Observatoire des armements, mai 2022.

Patrice Bouveret is co-founder and director of the *Observatoire des armements*, an independent centre of expertise established in Lyon in 1984. He is responsible for publications, in particular the review *Damoclès* (for further information see: <https://www.obsarm.info>). He is also co-spokesperson for the International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN) in France and author of various studies and articles, the most recent of which include « Le nucléaire comme catastrophe : sortir du déni », in Patrick Dieuaide et Claire Garnier-Tardieu (dir.), *Catastrophe(s) : parlons-en ! Approche pluridisciplinaire des catastrophes de Hiroshima au Covid-19*, L'Harmattan, 2022, and « La guerre se fabrique près de chez nous » (with Tony Fortin), *Les Notes de l'Observatoire*, n° 6, Observatoire des armements, mai 2022.

# La protection des écoles au titre du droit international humanitaire : un état des lieux

## Reviewing the protection offered to schools under international humanitarian law

*Brenda Huaman • Lawyer at the Supranational Specialised Public Prosecutor's Office of the Ministry of Justice and Human Rights of Peru*



**À** l'image des centres de soins – comme des professionnels qui y travaillent et des malades qui y sont soignés –, les écoles, leurs enseignants et les élèves ne sont pas épargnés par les conflits ou les actes de terrorisme. Brenda Huaman rappelle ici les règles censées s'appliquer, l'écart avec la réalité et les conséquences de cette distorsion.

Dans le cadre des récents conflits armés, les écoles sont souvent prises pour cible ou utilisées pour des confrontations militaires, ce qui entraîne de graves conséquences pour les enfants, leur éducation et la reconstruction des sociétés post-conflit, et ce, malgré le fait qu'il s'agisse de biens de caractère civil pour lesquels le droit international humanitaire (DIH) reconnaît une protection générale contre

Just like health centres – and the professionals who work there and the patients they treat – schools and their teachers and pupils are not spared from conflict or acts of terrorism. Here, Brenda Huaman outlines the rules that are supposed to apply, the gap with reality and consequences of the distorted situation.

Recent armed conflicts have shown that schools are frequently attacked or used for military confrontation, with serious consequences for children, their education and the reconstruction of post-conflict societies. This happens despite the fact that these are civilian objects for which international humanitarian law (IHL) recognises general protection against attacks or military use. In light of this, this paper argues for the need to provide a reinforced standard of protection to schools in response to the

des attaques ou des utilisations à des fins militaires. En ce sens, cet article expose, d'une part, la nécessité de prévoir pour les écoles une norme de protection renforcée en réponse aux dures réalités des conflits armés et, d'autre part, l'importance de l'éducation pour une protection efficace des enfants et le relèvement des sociétés après un conflit.

### **Le cadre juridique de la protection des écoles au cours des conflits armés**

Ni les quatre conventions de Genève de 1949, ni leurs protocoles additionnels, ni le droit coutumier ne prévoient de règle qui traite de manière expresse et exclusive de la protection des écoles. Cette protection dérive des normes générales qui protègent les biens de caractère civil et les enfants. Ainsi, la protection des écoles sera régie par l'ensemble des règles conventionnelles et coutumières du DIH relatives aux biens de caractère civil et par les principes d'humanité, de distinction, de proportionnalité et de précaution auxquels viendront s'ajouter la protection spéciale accordée aux enfants et aux adolescents<sup>1</sup>, ainsi que les règles applicables du droit international relatives aux droits de l'Homme.

En tant que biens de caractère civil, les écoles ne peuvent pas être la cible d'attaques<sup>2</sup>. Toutefois, elles peuvent être impactées par des attaques indirectes, devenant ainsi des dommages collatéraux. Dans de tels cas, en vertu du principe de proportionnalité<sup>3</sup>, les dommages entraînés doivent être jugés à l'aune de l'avantage militaire concret et direct attendu, les belligérants devant prendre toutes les précautions

harsh realities of armed conflict and the importance of education for the effective protection of children and the recovery of post-conflict societies.

### **A legal framework for the protection of schools during armed conflict**

The four Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols as well as customary law lack a rule that deals expressly and exclusively with the protection of schools. However, it is derived from general norms protecting civilian objects and children. Thus, all conventional and customary IHL rules on civilian objects and the principles of humanity, distinction, proportionality and precaution frame the protection of schools. In addition, there is special protection granted to children and adolescents<sup>1</sup> as well as rules of international human rights law applicable to this matter.

As civilian objects, schools cannot be the target of attacks.<sup>2</sup> However, they may still be affected, as collateral damage, by non-direct attacks. In such cases, according to the principle of proportionality,<sup>3</sup> the damage caused must be weighed against the concrete and direct military advantage expected, and the belligerents must take all possible precautions to avoid or minimise such collateral damage to civilian objects.<sup>4</sup>

Consequently, the protection of schools under IHL is not absolute. Indeed, in certain circumstances, schools may lose their civilian status and thus their protection. This happens when, and as long as, by their nature, use, location or purpose, they contribute to an effective military advantage for one of the belligerent parties.<sup>5</sup>

— 1. Conformément au rapport du Secrétaire général des Nations unies du 23 juin 2022, *Les enfants et les conflits armés*, aux fins de cet article, « les enfants et les adolescents » désignent toute personne de moins de 18 ans, <https://press.un.org/fr/2022/cs14975.doc.htm>

— 2. Protocole additionnel (PA) I, articles nos 48 et 52 (1), règle coutumière 7.

— 3. PA I, art. 51 (5b), règle coutumière 14.

— 1. In line with the Secretary-General's report of 23 June 2022, *Children and armed conflict*, for the purposes of this paper, children and adolescents are considered to be all persons under the age of 18.

— 2. Additional Protocol (AP) I art. 48 and 52(1), customary rule 7.

— 3. AP I art. 51(5b), customary rule 14.

— 4. AP I art. 57, customary law 15.

— 5. AP I art. 52(2), customary rules 8 and 10.

BRENDA  
HUAMAN

possibles pour éviter ou minimiser de tels dommages collatéraux à des biens de caractère civil<sup>4</sup>.

Par conséquent, la protection des écoles en vertu du DIH n'est pas absolue. En effet, dans certaines circonstances, elles peuvent perdre leur statut de biens de caractère civil et donc la protection dont elles jouissent. C'est le cas quand et tant que, en raison de leur nature, de leur utilisation, de leur emplacement ou de leur destination, les écoles contribuent à un avantage militaire effectif pour l'une des parties au conflit<sup>5</sup>.

S'il est important de protéger les écoles dans le contexte des conflits armés, c'est parce qu'il est nécessaire de garantir le droit à l'éducation des enfants et adolescents, qui sont particulièrement vulnérables dans les situations de conflits armés, car ils en subissent les conséquences dans une plus large mesure et de manière disproportionnée. L'une de ces conséquences, précisément, est qu'ils sont privés de leur droit à l'éducation pendant des périodes prolongées ou de manière permanente, ce qui a des répercussions sur leur capacité à jouir de leurs autres droits ainsi que sur la reconstruction des sociétés post-conflits.

Malgré cela, le DIH ne prévoit aucune norme qui règlemente cette question de manière détaillée. En effet, il n'existe que deux normes spécifiques à ce sujet : d'abord, l'article 4 (3a) du Protocole additionnel II, qui mentionne le droit des enfants de recevoir une éducation telle que la désirent leurs parents ou les personnes qui en ont la garde, ce qui peut être remis en question ; et ensuite, l'article 50 (1) de la quatrième convention de Genève, qui stipule que la Puissance occupante doit prendre des dispositions pour assurer l'éducation des enfants orphelins et de ceux qui ont été séparés de leurs parents à cause de la guerre, avec le concours des autorités

The importance of protecting schools in the context of armed conflict stems from the need to guarantee the right to education of children and adolescents, who are particularly vulnerable in situations of armed conflict, as they suffer disproportionately and to a greater extent from its consequences. Precisely one of these consequences is that they end up being deprived of their right to education for prolonged periods of time or permanently, which has repercussions on the enjoyment of their other rights as well as on the reconstruction of post-conflict societies.

Despite this, IHL lacks norms that regulate this issue in detail, as there are only two specific norms in this regard: firstly, Article 4(3a) of Additional Protocol II which mentions the right to provide an education in accordance with the wishes of the parents or guardians of the children, which is questionable; then Article 50(1) of the Fourth Geneva Convention which states that the occupying power shall take measures to ensure the education of children, orphans or children separated from their parents because of war, with the cooperation of national and local authorities. However, this rule is limited to situations of occupation and is subject to local institutions "proving inadequate".<sup>6</sup>

### Consequences of attacking schools

The legal framework outlined above is not consistent with the short- and long-term consequences of military use and attacks on schools, both for children and their teachers and for society in general. Thus, the most direct consequence is the risk to which children and educational personnel are exposed. Not only can they lose their lives in their educational centres, but if they survive, they do so with damage to their physical and/or psychological integrity. As such, places that are supposed to be safe places for children are associated with acts of war. In this context, although IHL provides

— 4. PA I, art. 57, règle coutumière 15.

— 5. PA I, art. 52(2), règles coutumières 8 et 10.

— 6. Art. 4(3a) of Additional Protocol II and Art. 50(1) of the Fourth Geneva Convention.

nationales et locales. Toutefois, cette règle est limitée aux situations d'occupation et ne s'applique que si « les institutions les institutions locales sont défaillantes<sup>6</sup> ».

### Les conséquences des attaques contre les écoles

Le cadre juridique exposé ci-dessus n'est pas suffisant compte tenu des conséquences à court et à long terme de l'utilisation à des fins militaires des écoles et des attaques perpétrées contre celles-ci, à la fois pour les enfants et les enseignants, et pour la société dans son ensemble. Ainsi, la conséquence la plus directe est le risque auquel sont exposés les enfants et le personnel éducatif : ils peuvent perdre la vie dans leurs établissements scolaires et, s'ils survivent, ce sera au prix de leur intégrité physique et/ou psychologique. Par conséquent, des endroits censés représenter des lieux sûrs pour les enfants sont associés à des actes de guerre. Dans ce contexte, bien que le DIH indique qu'il est nécessaire de faire de la pédagogie sur l'importance de reconnaître que les établissements éducatifs sont des biens de caractère civil, il n'est pas efficace de dispenser de tels enseignements pendant que les écoles sont ciblées par des attaques ou utilisées à des fins militaires<sup>7</sup>. Il sera par conséquent difficile d'empêcher les enfants de ne pas perpétrer ces actes à leur tour.

Une autre conséquence fréquente est la fermeture temporaire ou pour une durée indéfinie des écoles, ainsi que le déplacement forcé des élèves et des enseignants afin qu'ils puissent poursuivre leurs activités éducatives dans un environnement sûr. Cela fait grimper les taux de décrochage scolaire, ce qui ouvre

## « La protection des écoles en vertu du DIH n'est pas absolue. »

### "The protection of schools under IHL is not absolute."

for the need to educate on the importance of recognising that educational establishments are civilian objects, it is not effective to impart such teachings while schools are under attack or used for military purposes.<sup>7</sup> Hence, it is difficult to ensure non-repetition of these acts by the children themselves.

Another frequent consequence is the suspension or indefinite closure of schools as well as the forced displacement of students and teachers in order to continue education in a safe environment. This generates a high dropout rate, which opens the way for serious violations of children's rights,<sup>8</sup> such as sexual violence, child prostitution or their integration into armed groups.<sup>9</sup> The situation in Yemen exemplifies the above, as the United Nations (UN) confirmed 842 cases of child recruitment and reported that 25% of these children are not in school and 11% of schools are destroyed or used for other purposes.<sup>10</sup>

In addition, armed conflicts often last for many years and post-conflict recovery is not quick either. The reconstruction of affected or destroyed schools can

— 6. Article 4 (3a) du Protocole additionnel II, et article 50 (1) de la quatrième convention de Genève.

— 7. Coalition mondiale pour la protection de l'éducation contre les attaques, *Commentaire sur les « Lignes directrices pour la protection des écoles et des universités contre l'utilisation militaire durant les conflits armés »*, [http://protectingeducation.org/wp-content/uploads/gcpea\\_commentary\\_on\\_the\\_guidelines\\_french\\_0.pdf](http://protectingeducation.org/wp-content/uploads/gcpea_commentary_on_the_guidelines_french_0.pdf)

— 7. Global Coalition to Protect Education from Attack, *Commentary on the "Guidelines for Preventing Military Use of Schools and Universities during Armed Conflict"*, <https://protectingeducation.org/publication/commentary-on-the-guidelines-for-protecting-schools-and-universities-from-military-use-during-armed-conflict>

— 8. United Nations Children's Fund (UNICEF), *Paris Principles. Principles and Guidelines on Children Associated with Armed Forces or Armed Groups*, February 2007, Para. 6.3.

— 9. Flor Alba Romero Medina, « Impacto del conflicto armado en la escuela colombiana. Caso departamento de Antioquia, 1985 a 2005 », PhD thesis, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2011, p. 62.

— 10. UN News, "Yemen", <https://news.un.org/en/focus/yemen>

la voie à de graves violations des droits des enfants<sup>8</sup>, notamment la violence sexuelle, la prostitution des enfants ou leur intégration à des groupes armés<sup>9</sup>. La situation au Yémen illustre les éléments évoqués ci-dessus, les Nations unies ayant confirmé 842 cas de recrutement d'enfants et signalé que 25 % d'entre eux ne sont pas scolarisés et que 11 % des écoles ont été ou détruites ou sont utilisées à d'autres fins<sup>10</sup>.

En outre, les conflits armés durent souvent de nombreuses années et le relèvement post-conflit est lent. La reconstruction des écoles touchées ou détruites peut prendre de nombreuses années, car ce n'est pas une priorité pour les États, l'implication dans des conflits armés compromettant gravement l'économie des parties au conflit. Les attaques contre les écoles ne représentent donc pas des exemples de dommages temporaires, mais plutôt le début d'une chaîne de conséquences à long terme comme l'absence d'accès à l'éducation sur plusieurs générations, avec l'augmentation de l'analphabétisme qui en découle. À cet égard, il est utile de rappeler qu'en 2020, le représentant du Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) au Yémen a exprimé son inquiétude s'agissant du début de l'année scolaire, en relevant que 3,7 millions d'enfants seraient privés de leur droit à l'éducation en raison du conflit<sup>11</sup>.

Il convient en outre de souligner que le droit à l'éducation permet aux personnes de jouir d'autres droits humains et de participer de manière efficace à la

take many more years as it is not a priority for states, since involvement in armed conflict seriously compromises the economy of the belligerent parties. Thus, attacks on schools are not examples of momentary damage but the beginning of a chain of long-lasting consequences, such as several generations without access to education and the consequent increase in illiteracy. In this regard, it is useful to recall that in 2020 United Nations Children's Fund's representative (UNICEF) in Yemen expressed concern about the start of the school year, noting that 3.7 million children will be deprived of their right to education due to the conflict.<sup>11</sup>

Furthermore, it is worth emphasising that the right to education is an "enabling right", as it allows for the enjoyment of other human rights and enables people to have a meaningful participation in society, contributing to the promotion of universal respect for the dignity of all.<sup>12</sup> In this vein, the importance of the realisation of the right to education for the achievement of international peace and security has been highlighted.<sup>13</sup>

### The need for enhanced protection: a reflection in the light of current conflicts

Despite the serious short- and long-term consequences of attacking schools, an overview of recent armed conflicts shows that warring parties underestimate the damage caused by their attack and/or destruction. According to the UN, in 2019, 494 attacks were perpetrated

— 8. UNICEF, *Les Principes de Paris. Principes et lignes directrices sur les enfants associés aux forces armées ou aux groupes armés*, février 2007, paragraphe 6.3.

— 9. Flor Alba Romero Medina, «Impacto del conflicto armado en la escuela colombiana. Caso departamento de Antioquia, 1985 a 2005», thèse de doctorat, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2011, p. 62.

— 10. ONU Info, « Yémen », <https://news.un.org/fr/focus/yemen>

— 11. UNICEF, *The number of children facing education disruption in Yemen could rise to 6 million*, UNICEF warns, 5 July 2021, <https://www.unicef.org/mena/press-releases/number-children-facing-education-disruption-yemen-could-rise-6-million-unicef-warns>

— 11. UNICEF, "The number of children facing education disruption in Yemen could rise to 6 million, UNICEF warns", 5 July 2021, <https://www.unicef.org/mena/press-releases/number-children-facing-education-disruption-yemen-could-rise-6-million-unicef-warns>

— 12. Kristin Hausler, Nicole Urban, Robert McCorquodale et al., *Protecting Education in Insecurity and Armed Conflict. An International Law Handbook*, British Institute of International and Comparative Law, 2020, p. 20.

— 13. UN Security Council, *Security Council Presidential Statement*, 10 September 2020, S/PRST/2020/8, p. 2; Resolution 2601, 29 October 2021, S/RES/2601, p. 2.

société, contribuant à la promotion du respect universel pour la dignité de chacun<sup>12</sup>. Dans cet esprit, l'importance de l'exercice du droit à l'éducation pour la réalisation de la paix et de la sécurité internationales a été accentuée<sup>13</sup>.

### La nécessité d'une protection renforcée : réflexion à la lumière des conflits actuels

En dépit des graves conséquences – à court et à long terme – des attaques contre les écoles, la situation globale des conflits armés récents révèle que les parties au conflit sous-estiment les dommages entraînés par leurs attaques et/ou leurs destructions. Selon les Nations unies, en 2019, 494 attaques avaient été perpétrées contre des écoles<sup>14</sup>, un chiffre qui avait continué à augmenter en 2022<sup>15</sup>. En 2016, Human Rights Watch a signalé que dans au moins vingt-six États, théâtres de conflits armés actifs au cours de la décennie écoulée, des écoles avaient été utilisées en tant que cibles militaires par des groupes armés et des forces armées. Parmi ces pays, on compte la Colombie, l'Afghanistan, la Syrie, l'Ukraine et le Soudan du Sud<sup>16</sup>. S'agissant du Yémen, le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) a signalé qu'un tiers des écoles avait été fermé dans la ville portuaire d'Al-Hodeïda, soit en raison

**« S'il est important de protéger les écoles dans le contexte des conflits armés, c'est parce qu'il est nécessaire de garantir le droit à l'éducation des enfants et adolescents. »**

**"The importance of protecting schools in the context of armed conflict stems from the need to guarantee the right to education of children and adolescents."**

against schools<sup>14</sup> and in 2021 that number continued to grow.<sup>15</sup> In 2016, Human Rights Watch reported that in at least twenty-six states with active armed conflicts in the last decade, schools have been used as military targets by both armed groups and armed forces. These include Colombia, Afghanistan, Syria, Ukraine and South Sudan.<sup>16</sup> Regarding Yemen, the UNICEF reported that one-third of schools in the port city of Hudaydah have been closed, due to destruction or damage or because they are being used for military purposes.<sup>17</sup>

It is in this context that the *Safe Schools Declaration* (hereafter "Declaration") was opened for adoption on 29 May 2015, highlighting the major impact of armed conflict on education and outlining a set of commitments to strengthen the protection of education and ensure its continuity during armed

— 12. Kristin Hausler, Nicole Urban, Robert McCorquodale et al., *Protecting Education in Insecurity and Armed Conflict. An International Law Handbook*, British Institute of International and Comparative Law, 2020, p. 20.

— 13. Conseil de sécurité des Nations unies, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la question intitulée « Le sort des enfants en temps de conflit armé »*, 10 septembre 2020, S/PRST/2020/8, p. 2 et Résolution 2601 adoptée le 29 octobre 2021, S/RES/2601, p. 2.

— 14. Nations unies, *Les enfants et les conflits armés*, rapport du Secrétaire général, 9 juin 2020, A/74/845-S/2020/525, paragraphe 8.

— 15. Nations unies, *Les enfants et les conflits armés*, rapport du Secrétaire général, 23 juin 2022, A/76/871-S/2022/493, paragraphe 10.

— 16. Zama Neff, "The right to education: regulating the conduct of armed forces under international law", *Harvard International Review*, 25 February 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/02/25/right-education-regulating-conduct-armed-forces-under-international-law>

— 14. UN, *Children and Armed Conflict*, Report of the Secretary-General, 9 June 2020, A/74/845-S/2020/525, para. 8.

— 15. UN, *Children and Armed Conflict*, Report of the Secretary-General, 23 June 2022, A/76/871-S/2022/493, para. 10.

— 16. Zama Neff, "The right to education: regulating the conduct of armed forces under international law", *Harvard International Review*, 25 February 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/02/25/right-education-regulating-conduct-armed-forces-under-international-law>

— 17. UNICEF, *The number of children facing education disruption...*, *op. cit.*

de destructions ou de dommages, soit parce qu'elles étaient utilisées à des fins militaires<sup>17</sup>.

C'est dans ce contexte que la *Déclaration sur la sécurité dans les écoles* (ci-après, la « Déclaration ») a été ouverte à l'adoption le 29 mai 2015, soulignant l'impact majeur des conflits armés sur l'éducation et présentant un ensemble d'engagements visant à renforcer la protection de l'éducation et à assurer sa continuité au cours des conflits armés. Le premier de ces engagements est la mise en œuvre des *Lignes directrices pour la protection des écoles et des universités contre l'utilisation militaire durant les conflits armés* (ci-après, les « Lignes directrices »). Ces Lignes directrices proposent un ensemble de mesures que les belligérants peuvent mettre en œuvre pour réduire l'utilisation à des fins militaires des écoles et universités, et minimiser l'impact négatif qu'une telle utilisation peut avoir sur la sécurité et l'éducation des élèves et des étudiants.

Bien que la Déclaration et ses Lignes directrices ne soient pas juridiquement contraignantes en tant que telles, on constate qu'elles reflètent l'inquiétude des États concernant la violation du droit à l'éducation des enfants victimes de conflits armés. La Déclaration est également présentée comme une réponse à la protection apparemment insuffisante accordée aux écoles au titre du DIH. En effet, à ce jour, 111 États ont signé cette Déclaration, y compris ceux qui ont été ou sont encore aujourd'hui le théâtre de conflits armés se prolongeant de manière inquiétante, comme le Yémen, l'Afghanistan, le Mali, la Palestine, l'Irak ou la Somalie.

À cet égard, il est important de souligner les déclarations et le travail du Conseil de sécurité des Nations unies sur la question des enfants et des conflits armés. En effet, dans ses résolutions les plus récentes, il a réaffirmé l'importance

conflict. The first of these commitments is the implementation of the *Guidelines for Protecting Schools and Universities from Military Use during Armed Conflict* (hereafter "Guidelines"). These Guidelines propose a set of actions that belligerents can take to reduce military use of schools and universities and to minimise the negative impact that such use can have on the safety and education of students.

Although the Declaration and its Guidelines are not legally binding *per se*, it can be seen that they reflect the concern of states about the violation of the right to education of children who are victims of armed conflict. It is also presented as a response to the apparently insufficient protection afforded to schools by IHL. Indeed, and to date, 111 States have signed this Declaration, including those that have or have had active and worryingly drawn-out armed conflicts. For instance, Yemen, Afghanistan, Mali, Palestine, Iraq and Somalia have signed up to it.

In this regard, it is important to highlight the statements and work of the UN Security Council on the issue of children and armed conflict. Indeed, in its latest resolutions it has reaffirmed the importance of the right to education and its contribution to the achievement of international peace and security. It has also called on belligerent States to cease threats and attacks on schools and all actions that prevent children from having access to education.<sup>18</sup> It stressed that all parties to armed conflict must strictly comply with their obligations regarding the protection of children in armed conflict and welcomed all ongoing international and regional initiatives in this regard. It also urged member states to develop effective preventive measures to address threats and attacks against educational facilities.<sup>19</sup>

— 17. UNICEF, *The number of children facing education disruption...*, *op. cit.*

— 18. UN Security Council, *Security Council Presidential Statement...*, *op. cit.*

— 19. UN Security Council, *Resolution 2601*, *op. cit.*, p. 4

du droit à l'éducation et sa contribution à la réalisation de la paix et de la sécurité internationales. Il a également exhorté toutes les parties à des conflits armés à mettre fin aux attaques et menaces d'attaques contre les écoles et à s'abstenir de toute action qui entraverait l'accès des enfants à l'éducation<sup>18</sup>. Il a souligné que toutes les parties à un conflit armé étaient tenues de respecter strictement leurs obligations concernant la protection des enfants dans les conflits armés et a accueilli favorablement toutes les initiatives internationales et régionales qui seront prises sur le sort des enfants en temps de conflit armé. Il a également exhorté les États membres à mettre en place des mesures efficaces pour empêcher les attaques et les menaces d'attaques contre les établissements d'enseignement<sup>19</sup>.

Ainsi, ces instruments internationaux non contraignants pourraient être les précurseurs de la création de normes juridiques contraignantes qui prévoieraient une protection renforcée pour les écoles. À cet égard, des auteurs tels que Gregory Bart proposent d'octroyer aux écoles une protection spéciale comparable à celle dont disposent déjà les biens de caractère médical, même s'ils sont de nature différente<sup>20</sup>. D'un autre côté, les Lignes directrices précédemment citées, si elles n'adoptent pas la proposition de Gregory Bart, prévoient tout de même une protection renforcée. Quoi qu'il en soit, il est clair aujourd'hui que la préservation des écoles est cruciale pour la protection efficace des enfants et des adolescents de manière à leur permettre de réaliser pleinement leur droit à l'éducation.

**« Ces instruments internationaux non contraignants pourraient être les précurseurs de la création de normes juridiques contraignantes qui prévoieraient une protection renforcée pour les écoles. »**

**"These non-binding international instruments could be the forerunner to the creation of binding legal norms that provide a higher standard of protection for schools."**

Thus, these non-binding international instruments could be the forerunner to the creation of binding legal norms that provide a higher standard of protection for schools. In this respect, authors such as Bart propose to provide schools with special protection similar to that existing for medical objects, even if they are of a different nature.<sup>20</sup> On the other hand, the aforementioned Guidelines do not adopt Bart's proposal, but they do provide for enhanced protection. In any case, today it is clear that the preservation of schools is important for the effective protection of children and adolescents so that they can truly exercise their right to education.

IHL provides schools and education personnel with general *prima facie* protection as civilians or civilian objects respectively. However, children are entitled to special protection and respect, in the light of which the need to raise the standard of protection of schools must be read.

— 18. Conseil de sécurité de l'ONU, *Déclaration...*, *op. cit.*

— 19. Conseil de sécurité de l'ONU, *Résolution 2601...*, *op. cit.*, p. 4

— 20. Gregory Raymond Bart, "The ambiguous protection of schools under the law of war – Time for parity with hospitals and religious buildings", *Georgetown Journal of International Law*, vol. 40, no. 2, 2009, p. 405, [https://inee.org/sites/default/files/resources/Bart\\_Ambiguous\\_Protection\\_of\\_Schools\\_-\\_Time\\_for\\_Parity\\_2009.pdf](https://inee.org/sites/default/files/resources/Bart_Ambiguous_Protection_of_Schools_-_Time_for_Parity_2009.pdf)

— 20. Gregory Raymond Bart, "The ambiguous protection of schools under the law of war – Time for parity with hospitals and religious buildings", *Georgetown Journal of International Law*, vol. 40, no. 2, 2009, p. 405, [https://inee.org/sites/default/files/resources/Bart\\_Ambiguous\\_Protection\\_of\\_Schools\\_-\\_Time\\_for\\_Parity\\_2009.pdf](https://inee.org/sites/default/files/resources/Bart_Ambiguous_Protection_of_Schools_-_Time_for_Parity_2009.pdf)

**« Selon les Nations unies, en 2019, 494 attaques avaient été perpétrées contre des écoles. »**

**“According to the UN, in 2019, 494 attacks were perpetrated against schools.”**

Le DIH prévoit une protection générale *prima facie* pour les écoles et le personnel éducatif en tant, respectivement, que civils ou biens de caractère civil. Toutefois, les enfants ont droit à une protection et à un respect spécifiques, à la lumière desquels la nécessité de renforcer la norme de protection des écoles doit être lue.

En effet, les conflits armés actuels ont un dénominateur commun : une pratique répandue d’attaquer les écoles ou de les utiliser à des fins militaires. Ainsi, il est possible de constater aujourd’hui les conséquences à court et à long terme pour les enfants et la société dans son ensemble. Il a donc été avancé que l’accélération du développement d’instruments de *soft law* qui répondent à la nécessité de prévoir une norme renforcée de protection pour les écoles pourrait mener à l’adoption de normes juridiquement contraignantes à cette fin.

*Traduit de l’anglais par Anna Brun*

Indeed, current armed conflicts have as a common denominator a significant practice of attacking schools or using them for military purposes. As a result, the short- and long-term consequences for children and society in general can be observed today. Hence it has been argued that the increasing development of soft law instruments that respond to the need to provide a higher standard of protection for schools could lead to the adoption of legally binding norms for this purpose.

## Biographie | Biography



### BRENDA HUAMAN

Avocate diplômée de l'université pontificale catholique du Pérou, spécialisée dans le droit public international et titulaire d'un diplôme en violences conjugales et de genre, délits sexuels et féminicides. Brenda Huaman est actuellement avocate au parquet supranational spécialisé du ministère de la Justice et des droits de l'Homme au Pérou.

Au cours de sa carrière, Brenda s'est impliquée auprès de mécanismes du système interaméricain des droits humains et a travaillé auprès de migrants et de réfugiés d'une part, et d'enfants et d'adolescents d'autre part. Auparavant, elle a exercé en tant que responsable de la détermination du statut de réfugié à la Commission spéciale pour les réfugiés du ministère péruvien des Affaires étrangères. Brenda a également été consultante spécialisée en droits humains à la Commission interaméricaine des droits de l'Homme.

A lawyer from the Pontificia Universidad Católica del Perú with a specialisation in international public law and a diploma in Domestic Violence, Gender, Sexual Offences and Feminicide.

Currently, Brenda Huaman is working as a lawyer at the Supranational Specialised Public Prosecutor's Office of the Ministry of Justice and Human Rights of Peru.

In her professional career, Brenda has been involved with mechanisms within the inter-American human rights system, working with migrants, refugees and children and adolescents. Previously, she has worked as a refugee status determination officer at the Special Commission for Refugees of the Peruvian Ministry of Foreign Affairs and as a human rights consultant for the Inter-American Commission on Human Rights.

# Les prisonniers de guerre : angle mort des conflits de haute intensité ?

## Prisoners of war: high-intensity warfare's blind spot?

*Philippe Ryfman • Professeur et chercheur associé  
honoraire à l'université Paris I, Panthéon-Sorbonne.  
Chercheur (ONG et action humanitaire)*

D

epuis plusieurs années, une dynamique nouvelle se fait jour, possiblement annonciatrice d'un changement de paradigme : la résurgence de guerres inter-étatiques de haute

intensité, à l'image du conflit opposant la Russie à l'Ukraine. Historiquement orienté vers les civils, le champ de la protection est susceptible de voir revenir au premier plan la question du sort des combattants, notamment les prisonniers de guerre. En effet, nous explique Philippe Ryfman, ceux-ci font encore l'objet d'une relative invisibilité.

Durant la seconde moitié du <sup>xx</sup>e siècle et les premières années du <sup>xxi</sup>e siècle, l'appréhension des conflits armés a considérablement évolué. Jusqu'en 1945 prédominaient les conflits armés internationaux (CAI) opposant entre eux des États constitués. À cette ère avait succédé une longue période de guerres civiles, de luttes armées de

For several years now, a new dynamic has been emerging, possibly heralding a paradigm shift: the resurgence of high-intensity inter-state wars, such as the conflict between Russia and Ukraine. Historically focused on civilians, the field of protection is likely to see a return of the fate of combatants, particularly prisoners of war, to the forefront of the issue. As Philippe Ryfman explains, prisoners of war are still relatively invisible.

During the second half of the 20th century and the first few years of the 21st, our understanding of armed conflicts changed considerably. Until 1945, international armed conflicts (IAC) occurred predominantly between two official nation-states. This era was followed by a long period of civil wars, wars of decolonisation, internal revolts and minority insurrections, all placed in the category of non-international armed conflicts (NIAC). A source of considerable death and destruction with dramatic consequences, they remained

décolonisation, de révoltes internes ou encore d'insurrections de minorités, regroupées sous la dénomination de conflits armés non internationaux (CANI). Source de pertes humaines et de destructions souvent conséquentes et dramatiques, ils restaient néanmoins localisés, catalogués le plus souvent comme de basse ou moyenne intensité. Certes, ce tableau volontairement schématique demanderait à être nuancé. Ainsi, alors que les affrontements entre États n'avaient pas totalement disparu (succession de guerres israélo-arabes ou indo-pakistanaïses, guerres Irak/Iran ou Éthiopie/Érythrée, guerres du Golfe ou Arménie/Azerbaïdjan), l'immixtion d'États tiers dans les CANI s'avérait récurrente, ce qui aboutissait – au moins partiellement – à les internationaliser (Nigeria, République démocratique du Congo, Afghanistan, ex-Yougoslavie, Éthiopie, Syrie, Yémen...).

### Résurgence des conflits interétatiques

Toutefois, depuis le début de cette décennie, une nouvelle dynamique conflictuelle se fait jour, probablement annonciatrice d'un changement de paradigme. D'abord, s'affirme l'aspiration d'États à émerger comme de nouvelles puissances « intermédiaires » (Turquie<sup>1</sup>) ou régionales – ou à le redevenir (Inde, Iran, Afrique du Sud, Arabie saoudite, Brésil, Indonésie, Israël). Chez d'autres, des logiques d'empire font leur retour<sup>2</sup> conduisant à des repositionnements (Chine, Russie). Cette volonté ne se limite plus aux seuls domaines économique, diplomatique ou de *soft power* : elle inclut désormais le recours de façon ouverte ou indirecte à la menace et à l'usage de la force militaire. Ensuite, le degré de létalité de plusieurs affrontements armés en cours s'élève notablement, semblant renouer avec des niveaux inconnus depuis 1945.

localised conflicts, often considered low to moderate in intensity. This rather simplified distinction should be more nuanced, of course. Whereas armed conflicts between nation-states has not completely disappeared (the wars between Israel and the Arab world, India and Pakistan, Iraq and Iran, Ethiopia and Eritrea, Armenia and Azerbaijan, the Gulf Wars), the interference of third-party states in NIAC has occurred on a regular basis, causing these non-international conflicts to become, at least partially, international in nature (Nigeria, Democratic Republic of the Congo, Afghanistan, former Yugoslavia, Ethiopia, Syria, Yemen and so forth).

### The resurgence of interstate conflicts

Nevertheless, since the beginning of this decade, a new conflict dynamic has surfaced, a probable indication of a change in paradigm. Some nation-states have made clear their ambition to become new "intermediate" (Turkey)<sup>1</sup> or regional powers, or to regain regional power status (India, Iran, South Africa, Saudi Arabia, Brazil, Indonesia, Israel); others, an empire approach has fostered several countries' return<sup>2</sup> and repositioning on the world stage (China, Russia). Their drive is no longer limited to economics, diplomacy or soft power: it now includes the open or indirect resorting to the threat and use of military force. Just as important, the deadliness of the many ongoing armed conflicts has risen to levels not seen since 1945.

As of now, the return of NIACs to centre stage does not appear to be a throw-back from the past but rather a possible future.<sup>3</sup> Common characteristics

— 1. Dorothee Schmid, *La Turquie en 100 questions. La Puissance opportuniste*, Éditions Tallandier, 2023.

— 2. Emmanuel de Waresquiel, « Le Retour des Empires », *Historia*, n° 917, mai 2023.

— 1. Dorothee Schmid, *La Turquie en 100 questions. La Puissance opportuniste*, Éditions Tallandier, 2023.

— 2. Emmanuel de Waresquiel, « Le Retour des Empires », *Historia*, n° 917, mai 2023.

— 3. French National Assembly, Information Mission Report from 17 February 2022, presented by Patricia Mirallès and Jean-Louis Thiériot, deputies in the Preparing for High-Intensity Conflict Committee; Stéphane Audouin-Rouzeau, *La Part d'ombre. Le risque oublié de la guerre*, Éditions Les Belles Lettres, 2023; Thierry Burkhard (Head of



PHILIPPE  
RYFMAN

Dès lors, ce retour au premier plan des CANI n'apparaît pas comme une survivance, mais plutôt comme un futur possible<sup>3</sup>. Des caractéristiques communes sont identifiables. Ces conflits sont massifs, de haute, voire très haute intensité, avec usage généralisé d'armements à fort pouvoir de destruction, recours à la conscription, bombardements indiscriminés, combats en zones urbaines, conséquences considérables sur les victimes (combattants et civils) et enfin, inscription dans la durée.

Cette résurgence des guerres interétatiques – dont le conflit en Ukraine témoigne de manière emblématique – paraît prendre au dépourvu aussi bien les organisations humanitaires, privées (organisations non gouvernementales [ONG], Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) ou intergouvernementales (agences humanitaires des Nations unies), à la fois sursollicitées et mises en cause, que les spécialistes du droit international humanitaire (DIH). Cette relative impréparation a des raisons multiples qu'il n'est pas possible d'analyser dans le détail ici. Cependant, l'une d'elles tient en partie au fait que le champ de la protection des victimes en zone de guerre – lequel constitue l'élément clé de l'action humanitaire en pareil contexte – s'était historiquement et progressivement orienté vers la sauvegarde et le secours aux civils. Or, il se pourrait bien – en tout cas, c'est ce qui se passe actuellement en Ukraine – que le ratio entre pertes militaires et morts et blessés civils s'inverse, et ce, pour la première fois depuis quatre-vingts ans : c'est-à-dire que les premières redeviennent dominantes. Naturellement, il n'est pas envisageable

are identifiable: these conflicts are massive, high to very high intensity, include the generalised use of highly destructive weapons, reinstatement of the draft, indiscriminate bombings, fighting in urban areas, significant consequences for victims (combatants and non-combatants) and will likely last a long time.

This re-emergence of war between nation-states – including the conflict in Ukraine as an obvious example – appears to have taken by surprise humanitarian organisations, both private (non-governmental organisations [NGOs], Red Cross/Red Crescent international movement) and intergovernmental (United Nations [UN] humanitarian agencies), which have been both overstretched and called into question, along with international humanitarian law (IHL) specialists. There are many reasons for this relative lack of preparedness which it is not possible to analyse in detail here. However, one of them is partly due to the fact that protecting victims in a war zone – the key element for humanitarian action in a similar context – has historically and progressively focused on protecting and rescuing civilians. Whereas what could happen – and what is actually occurring in Ukraine, and for the first time in eighty years – is that the ratio between military losses and civilian casualties reverses course: in other words, the former is now much greater than the latter. Naturally, it is not possible to take less interest in the outcome of the group ranking second in casualties in a war situation, on the contrary. Yet we have to pay attention to the other issue now returning to the forefront: the fate of the combatants. When considering the number of men and women mobilised for the conflict, wartime medicine and rescuing the wounded once again have an important role to play. We will not cover this topic here since our focus is on prisoners of war (POWs).

— 3. Assemblée nationale, rapport de la mission d'information sur la « Préparation à la haute intensité », présenté par Patricia Mirallès et Jean-Louis Thiériot, députés, 17 février 2022, [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_def/l15b5054\\_rapport-information](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_def/l15b5054_rapport-information) ; Stéphane Audouin-Rouzeau, *La Part d'ombre. Le risque oublié de la guerre*, Éditions Les Belles Lettres, 2023 ; Thierry Burkhard (chef d'état-major des armées françaises), « La Force militaire fait un retour brutal sur la scène internationale », *Le Monde*, 8 novembre 2022.

the Joint Chiefs of Staff of the French military), « La Force militaire fait un retour brutal sur la scène internationale », *Le Monde*, 8 novembre 2022.

de se désintéresser du sort des seconds en situation de guerre. Bien au contraire. Pour autant, il ne faudrait pas négliger une autre dimension susceptible de revenir au premier plan, celle du destin des combattants. Avec des masses d'hommes et de femmes mobilisés, le secours aux blessés et la médecine de guerre retrouvent un rôle incontournable. Néanmoins, on ne le traitera pas ici, pour plutôt se centrer sur la problématique des prisonniers de guerre (PG).

### **Prisonniers de guerre : prévenir la constitution d'un « continent oublié »**

Force est de constater que ces derniers sont pourtant aujourd'hui l'objet d'une relative invisibilité. Quand ils échappent aux exécutions sommaires lors de leur capture, leur sort n'est pas source de préoccupation majeure, sauf pour leurs familles et quelques organisations humanitaires, à commencer bien sûr par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), mais dont la voix peine à se faire entendre. Pourtant, les PG avaient longtemps – en particulier lors du premier conflit mondial, et pour partie du second – constitué un élément central du DIH et des processus d'aide. Au point que certains juristes, férus de science-fiction, faisaient mine de s'interroger docilement sur le fait que cette question pourrait – dorénavant – concerner plutôt des extra-terrestres tentant d'envahir la planète Terre ! Et de se demander « que faire d'extra-terrestres auteurs de crimes de masse, capturés et maîtrisés, mais pénalement irresponsables ?<sup>4</sup> ».

Pourtant, en dépit de cette invisibilisation et de sources plutôt lacunaires sur les conflits en cours, le sort autant que le statut des PG méritent d'être considérés. La situation des prisonniers ukrainiens en Russie et des prisonniers russes en Ukraine constitue malheureusement un « cas d'école ». Se déroulant en temps

### **Prisoners of war: the need to avert a "forgotten continent"**

It is clear today that POWs are practically invisible. When they escape execution during their capture, their fate is not a high priority, except for their families and a few humanitarian organisations, starting with the International Committee of the Red Cross (ICRC), whose voice is often lost amongst the many others. Yet IHL and the aid process have since the First World War and in part for the Second World War historically made POWs their focus. To such an extent that science fiction aficionados pedantically consider whether or not IHL would apply to extraterrestrials attempting to invade Planet Earth, posing the question: "What would we do after capturing and incarcerating extraterrestrials who have committed war crimes but are legally incompetent?"<sup>4</sup>

Yet in spite of POWs' lack of visibility and the incomplete sources on current armed conflicts, the fate and status of POWs deserve consideration. The situation of Ukrainian prisoners in Russia and Russian prisoners in Ukraine unfortunately constitute a "textbook case". Occurring in real time, it brings to the forefront the way IHL norms, at least given the sources available, are only randomly being applied. Nevertheless, whatever the outcome of this war, it is important to start thinking right away about the POWs, especially given the timetable for humanitarian stakeholders to document the situation and to discuss and think about the means of action as well as the tools for protection and assistance. In addition, let us not forget that it might be necessary to take other potential major conflicts into consideration in the coming years (for example the South China Sea, North Africa, the Middle East, etc.). If the number of POWs, especially in Ukraine, remains relatively low today – although the exact figure is still unknown – nothing

— 4. Damien Roets, « Le crime d'agression interplanétaire », in Pierre-Jérôme Delage (dir.) *Science-fiction et science juridique*, IRJS éditions, 2013, p. 360.

— 4. Damien Roets, « Le crime d'agression interplanétaire », in Pierre-Jérôme Delage (dir.) *Science-fiction et science juridique*, IRJS éditions, 2013, p. 360.

réel, il fait apparaître une application des normes du DIH qui, en tout cas au vu des sources disponibles, semble pour le moins aléatoire... Mais quelle que soit l'issue de cette guerre, il importe d'engager dès maintenant la réflexion sur cette thématique, notamment en vue de la mettre à l'agenda des acteurs humanitaires, afin de documenter les configurations, d'en discuter et de réfléchir aux moyens d'action et outils de protection et d'assistance. Ne négligeons pas, par ailleurs, qu'il faille peut-être compter avec la survenance possible d'autres conflits de grande ampleur dans les prochaines années (par exemple en mer de Chine, au Maghreb, au Moyen-Orient...). Si le nombre de PG, notamment en Ukraine, paraît encore limité aujourd'hui, rien ne dit que, dans un futur proche, la question de leur protection, de leur sécurité et de leur statut n'en vienne à se poser dans des proportions assez similaires à celles des conflits mondiaux du siècle précédent.

Après un rappel synthétique des principales dispositions de la troisième convention de Genève (ci-après plus simplement CG III<sup>5</sup>) et du droit coutumier sur la question, une étude de cas (à partir de sources ouvertes) du sort des PG dans la guerre russo-ukrainienne permettra d'en dégager de premiers enseignements, en vue de repérer les facteurs de complexité et les outils offrant des perspectives opérationnelles aux acteurs humanitaires. Au-delà de la nécessaire, mais visiblement insuffisante réaffirmation des normes du DIH en la matière, il s'agit de faire en sorte que les droits et l'humanité des détenus ne soient pas frappés de désuétude.

### **Principales dispositions du droit international humanitaire sur les prisonniers de guerre**

Certes, il serait erroné de supposer que depuis 1945 les CAI n'auraient pas donné lieu à la capture par un belligérant

prevents their protection, safety and status from becoming a major issue in the near future, or from rising to levels similar to world conflicts from last century.

After a short summary of the main provisions in the Third Geneva Convention (referred to hereafter as GC III)<sup>5</sup> and traditional law regarding the issue, a case study (using open sources) on the fate of POWs in the Russo-Ukrainian War will provide the first lessons, especially with regard to complexity factors, therefore providing an operational viewpoint for humanitarian stakeholders. Beyond the required minimum, still insufficient, reaffirming IHL rules in the matter means making sure human rights for detainees do not fall by the wayside.

### **Primary provisions in international humanitarian law regarding prisoners of war**

Of course, it would be erroneous to think that IAC since 1945 have not seen enemy soldiers captured and detained through the end of the conflict and even beyond. POWs have always been a major issue of concern for adversaries, just as much for the Iran-Iraq War (September 1980-August 1988), the Eritrean-Ethiopian War (May 1998 to June 2000), the various Arab-Israeli wars since 1948, the Indo-Pakistani wars since 1947 or during the "Sand War" in 1963 between Algeria and Morocco. This was obviously the case during the Vietnam War, and in a very explicit manner, since it was an international conflict between the United States (US) and North Vietnam. However, the number of POWs remained limited and never transformed into a system of mass incarceration with the construction of sizeable prison camps, as was the case in the 20th century during the First and Second World Wars.

— 5. Le texte complet de la CG III est accessible en ligne sur la base de données du CICR : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/gciii-1949?active-Tab=1949GCs-APs-and-commentaries>

— 5. The full text of the Third Geneva Convention is available online in the ICRC database: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/treaties-and-states-parties>.

de soldats du camp ennemi et à leur détention ensuite, jusqu'à la fin des affrontements, voire au-delà. Les PG ont toujours constitué un enjeu pour les adversaires, aussi bien lors de la guerre Iran/Irak (septembre 1980 – août 1988), le conflit Érythrée/Éthiopie (mai 1998 à juin 2000), les différentes guerres israélo-arabes depuis 1948 ou indo-pakistanaïses depuis 1947, ou durant la « guerre des Sables » entre l'Algérie et le Maroc en 1963. Ce fut évidemment le cas, et de façon assez démonstrative, pendant la guerre du Vietnam dans son aspect de conflit international entre les États-Unis et ce qui était alors le « Nord Vietnam ». Cependant, leur nombre a toujours été limité et n'a jamais donné lieu à un système massif de détention avec la constitution d'« archipels de camps » de prisonniers, comme ce fut le cas durant les premiers et seconds conflits mondiaux au <sup>xx</sup>e siècle.

### **Droit conventionnel**

C'est donc la CG III « relative au traitement des prisonniers de guerre » du 12 août 1949 qui, pour l'essentiel, organise la protection de ces derniers et des divers droits qui leur sont octroyés. En effet, « les prisonniers de guerre ne sont pas privés de liberté pour avoir commis (ou être présumés avoir commis) un acte répréhensible [...], mais plutôt pour les empêcher de prendre part au combat. Puisqu'ils ne sont pas enfermés à titre punitif, leur traitement doit être exemplaire<sup>6</sup>. » La CG III est particulièrement détaillée puisqu'elle compte 143 articles. Ainsi, le treizième stipule que « les prisonniers de guerre doivent être traités en tout temps avec humanité. Tout acte ou omission illicite de la part de la Puissance détentricice entraînant la mort ou mettant gravement en danger la santé d'un prisonnier de guerre en son pouvoir est interdit et sera considéré comme une grave infraction

## **« La situation des prisonniers ukrainiens en Russie et des prisonniers russes en Ukraine constitue malheureusement un "cas d'école". »**

**"The situation of Ukrainian prisoners in Russia and Russian prisoners in Ukraine unfortunately constitute a 'textbook case'."**

### **Conventional international law**

It is the GC III "relative to the treatment of prisoners of war" of 12 August 1949 which, for the most part, established the rules for their protection and the various rights that they are afforded. In fact "prisoners of war are not: deprived of their freedom for having committed (or presumed to have committed) a reprehensible act [...] but rather to prevent them from taking part in combat. Since they are not imprisoned for punitive reasons, they should receive exemplary treatment".<sup>6</sup> GC III goes into great detail in its 143 articles. Article 13 stipulates that "prisoners of war must at all times be humanely treated. Any unlawful act or omission by the Detaining Power causing death or seriously endangering the health of a prisoner of war in its custody is prohibited, and will be regarded as a serious breach of the present Convention". The first general principle governing the notion of freedom for this specific type of captive covers the protection and preservation of their lives. This obligation is an integral to customary law and a key foundation of IHL.

Similarly, in accordance with Article 25, POWs must have access to favourable quarters (and even equivalent to the

— 6. Damien Scalia et Marie-Laurence Hébert Dolbec, « Prisonniers et détenus », in Sandra Szurek, Marina Eudes et Philippe Ryfman (dir.), *Droit et Pratique de l'action humanitaire*, LGDJ/LEXTENSO, 2019, 3<sup>e</sup> partie, Titre I, Chap. 5, p. 728.

— 6. Damien Scalia et Marie-Laurence Hébert Dolbec, « Prisonniers et détenus », in Sandra Szurek, Marina Eudes et Philippe Ryfman (dir.), *Droit et Pratique de l'action humanitaire*, LGDJ/LEXTENSO, 2019, 3<sup>e</sup> partie, Titre I, Chap. 5, p. 728.

à la présente Convention. » Le premier principe général régissant la notion de liberté de ce type spécifique de captifs est donc celui de leur protection et de la sauvegarde de leur vie. Cette obligation s'inscrit également dans le droit coutumier constitutif d'une autre source essentielle du DIH.

De même, en vertu de l'article 25, les PG doivent bénéficier de conditions de logement favorables (et même équivalentes à celles des troupes de l'État qui les détient), avec prise en compte de leur culture ainsi que de leurs coutumes, sans être préjudiciables à leur santé. Ceci implique que les locaux d'enfermement doivent satisfaire à des conditions d'hygiène et de salubrité correcte avec mise à disposition, par exemple, de douches. L'article 26 traite de l'alimentation à leur fournir, tandis que l'article 27 impose la fourniture d'habillement, de linge et de chaussures en quantité suffisante. Pour en revenir à l'article 13, ce dernier contient aussi une prohibition de leur exposition à la « curiosité publique », ce qui suscite régulièrement des crispations dans la mesure où exhiber des soldats capturés représente pour une armée une manière de montrer qu'elle a pris le dessus sur le terrain.

Enfin, afin de s'assurer du respect des conditions de détention ainsi établies par le DIH, le CICR dispose de compétences et de prérogatives lui donnant un droit d'accès aux combattants faits prisonniers et aux lieux de détention (article 126). Il est important de noter que, contrairement à une opinion répandue et alimentée par les expériences des première et seconde guerres mondiales, cet accès humanitaire n'est pas un monopole conféré au seul CICR (art. 10, 3<sup>e</sup> al.). Même si cette organisation bénéficie d'attributions particulières, d'autres organismes humanitaires – à commencer par des ONG – peuvent, à tout le moins, être présentes dans des lieux de détention pour apporter une assistance (par exemple, de type médical) à des PG. Surtout – les mêmes articles 10 et 126 y consacrent plusieurs

forces of the Detaining Power), taking into consideration their culture and the customs, and they should not be prejudicial to their health. This implies that the buildings where they are imprisoned comply with adequate health and safety conditions where, for example, showers are made available. Article 26 covers food rations to be provided, and Article 27 requires that proper clothing, underwear and footwear be provided in sufficient quantities. In addition, Article 13 also prohibits POWs from being exposed to "public curiosity", a frequent source of tension since putting captured soldiers on display offers the capturing army a way to imply that it has gained an upper hand in the conflict.

Finally, to ensure compliance with prisoner conditions as established by IHL, the ICRC has the authority and prerogatives providing it with the right to gain access to POWs and the detention centres (Article 126). It is important to note that, contrary to widespread opinion fed by experiences from the First and Second World Wars, humanitarian access to POWs is not the exclusive purview of the ICRC (Article 10, paragraph 3). Even though the ICRC has been attributed a certain status, other humanitarian organisations – starting with NGOs – can, at the least, be present at detention centres to provide assistance (such as medical) to POWs. Articles 10 and 126 cover several situations, including the right for a third-party neutral state, referred to as a "Protecting Power", to be accorded access to POWs if they are not involved in the armed conflict. It is not required that they be designated as such by the Belligerent Power whose nationals are detainees, an agreement between the Protecting Power and the Detaining Power is sufficient to exercise this option.

Additional Protocol 1 (hereafter referred to as AP I) passed on 8 June 1977, "relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts",<sup>7</sup> can also

— 7. The full text of the Protocol is available online in the

développements –, ce droit d'accès peut aussi être accordé à un État tiers appelé « Puissance protectrice », si cette dernière n'est pas partie au conflit armé. Il n'est nullement obligatoire qu'elle soit agréée comme telle par l'État belligérant dont les détenus ont la nationalité, un accord entre la puissance protectrice et la puissance détentrice suffisant à lui ouvrir cette possibilité.

Le Protocole I additionnel (ci-après PA I) du 8 juin 1977 et « relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux<sup>7</sup> » a aussi vocation à s'appliquer. Notamment avec ses articles 43 et 44 qui visent des miliciens ou organisations paramilitaires, combattant aux côtés d'une armée régulière<sup>8</sup>.

### **Droit coutumier**

La pratique des visites des lieux d'internement doit beaucoup à des normes peu à peu dégagées par adaptation aux CAI du xx<sup>e</sup> siècle. Elles sont largement intégrées, désormais, au corpus du DIH, à travers le droit coutumier. Trois s'en dégagent, applicables et appliquées par le CICR. La première veut que le délégué de cette organisation ait accès à l'ensemble des prisonniers et à l'intégralité des lieux de détention, et dispose d'une liste nominative des personnes détenues dans le camp. Il en découle que les délégués envoyés par le CICR sont habilités à fournir une assistance humanitaire aux prisonniers pour lesquels ils constatent que certains besoins vitaux ne sont pas satisfaits. Il s'agit essentiellement de l'acheminement de vivres, mais aussi de l'organisation de la communication avec les membres de la famille. La deuxième norme prévoit que les délégués doivent être en mesure de réitérer périodiquement leurs visites. Enfin, la troisième – probablement la plus connue – leur

## **« Le CICR dispose de compétences et de prérogatives lui donnant un droit d'accès aux combattants faits prisonniers et aux lieux de détention. »**

**“The ICRC has the authority and prerogatives providing it with the right to gain access to POWs and the detention centres.”**

be applied, especially with regard to its Articles 43 and 44 that target militias or paramilitary organisations fighting alongside regular armies.<sup>8</sup>

### **Customary law**

The practice of visiting internment locations can be attributed to the norms established gradually and adapted to IAC during the 20th century. As of today, through customary law, they are an integral part of the body of IHL. Three norms stand out and are applicable and applied by the ICRC. The first establishes that delegates from the ICRC have access to all prisoners and all areas of detention locations and must be provided with a list of all detained individuals at the camp. It goes without saying that delegates sent by the ICRC are qualified to provide humanitarian assistance to those prisoners who require certain vital needs be met. This usually involves providing foodstuffs but also organising contact and communication with family members. The second norm makes sure that delegates are able to visit on a periodic basis. And the third – probably the most well know – is the ability to freely interact with other detainees of their choice without being monitored.<sup>9</sup>

— 7. Le texte complet du Protocole est accessible en ligne sur la base de données du CICR : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/api-1977?activeTab=1949GCs-APs-and-commentaries>

— 8. Comme – en Ukraine – les miliciens pro-russes des républiques autoproclamées du Donbass, voire les mercenaires du groupe Wagner.

ICRC database: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977?activeTab=1949Cs-APs-and-commentaries>

— 8. This is the case in Ukraine with pro-Russian militias from the self-proclaimed Republics in Donbas, as well as mercenaries from the Wagner Group.

— 9. Damien Scalia et Marie-Laurence Hébert Dolbec, « Prisonniers... », *op. cit.*, p. 737-738.

reconnaît la faculté de s'entretenir librement et sans témoin avec les détenus de leur choix<sup>9</sup>.

### **Fin de la captivité**

Les PG doivent être rapidement libérés et rapatriés dans leur pays d'origine dès « la fin des hostilités actives », l'article 118 de la CG III précisant même « sans délai ». Des rapatriements en cours de conflit sont aussi possibles, et même théoriquement exigibles de l'État détenteur (articles 109 et 110). Cette règle prévoit le rapatriement des prisonniers grands malades et grands blessés et, plus globalement, de ceux que les perspectives de guérison rendent incapables de reprendre les armes. Ces rapatriements doivent normalement se faire sans contrepartie, mais en réalité ils sont le plus souvent prétexte à échanges de prisonniers.

### **Pré-étude de cas du sort des prisonniers de guerre dans la guerre russo-ukrainienne**

Le CAI déclenché par l'invasion russe de l'Ukraine le 24 février 2022 étant toujours en cours au moment de la rédaction de cet article<sup>10</sup>, il est délicat d'analyser le sort réservé aux PG par chacun des belligérants. Les informations sont en effet parcellaires, difficiles à recueillir, controversées, et l'instrumentalisation des conditions de détention des soldats capturés est, bien entendu, à l'œuvre (particulièrement sur le plan de la communication de guerre) des deux bords. Néanmoins, et à partir des éléments disponibles publiquement, on peut se risquer à formuler de premières observations.

Au préalable, on soulignera que depuis son déclenchement, cette guerre a suscité une profusion médiatique et éditoriale considérable. Il n'est pas anodin, cependant, que le destin des PG n'y soit que fort rarement évoqué, y compris par les publications des chercheurs.

— 9. Damien Scalia et Marie-Laurence Hébert Dolbec, « Prisonniers... », *op. cit.*, p. 737-738.

—10. Juin 2023.

### **End of captivity**

POWs must quickly be released and returned to their home country "after the cessation of active hostilities" according to Article 118 of GC III, which even specifies "without delay". Repatriation during conflict is also possible and even theoretically required of the Detaining Power (Articles 109 and 110). This rule applies to repatriating the severely sick or wounded and all other prisoners too sick or wounded to take up arms again. While under normal circumstances these repatriations do not require any compensation or quid pro quo, they are usually used as a pretext for a prisoner exchange.

### **Pre-case study on the fate of prisoners of war in the Russo-Ukrainian War**

As of the writing of this article,<sup>10</sup> the IAC that began when Russia invaded Ukraine on 24 February 2022 is still underway, making it difficult to analyse the fate in store for the POWs of the Belligerent Powers. The information available is partial, difficult to collect and up for debate, while both sides are doing their best to exploit detention conditions of their side's captured soldiers to their benefit (especially with regard to public relations about the war). However, based on publicly available information, we can provide our initial observations.

First, it is important to point out that this war, from the very beginning, has received widespread media coverage. However, it is not trivial that the fate of POWs has very rarely been discussed, and this includes research publications. There are a few exceptions, usually produced by legal experts specialising in IHL, but the topic is often covered as one among many legal issues. Julia Grignon, professor at the Université Laval (Quebec) and research director at France's Institute for Strategic Research (*Institut de recherche stratégique de l'école militaire* in French), continues to write about the issue<sup>11</sup> on a regular basis.

— 10. June 2023.

— 11. Julia Grignon, « Amplitude et subtilité du Droit

Certaines néanmoins, fruit de juristes spécialistes du DIH, font exception, mais on remarquera que le thème est généralement traité parmi d'autres problématiques juridiques. Ainsi, Julia Grignon, professeure à l'Université de Laval (Québec) et directrice scientifique de l'Institut de recherche stratégique de l'école militaire, ne manque pas d'y faire régulièrement référence<sup>11</sup>. *A contrario*, aucune allusion ne figure dans le dossier, pourtant riche et copieux, que consacre la revue *Questions Internationales* aux différentes dimensions du conflit<sup>12</sup>.

### **Prisonniers de guerre ukrainiens en Russie**

Si leur nombre exact est inconnu, les estimations varient de quelques centaines à plusieurs milliers, un diplomate russe évoquant même en octobre 2022 le chiffre de six mille. Chronologiquement, la récurrence des affrontements dans le Donbass a provoqué depuis 2014 la constitution d'un premier groupe de captifs. Selon des informations non confirmées – et en dépit de plusieurs échanges au cours des huit années de combats –, il restait encore des PG relevant de cette catégorie au moment du déclenchement de l'offensive russe en février 2022. Lors des premiers jours de celle-ci, un second bloc de soldats ukrainiens a été capturé, essentiellement dans l'Est du pays. Une troisième cohorte est composée des survivants des combats acharnés qui se sont déroulés dans plusieurs villes du pourtour de la mer Noire, notamment à Marioupol, avec les forces retranchées dans le complexe industriel Azovstal. Ensuite, la stabilisation du front et la contre-offensive ukrainienne de l'automne 2022 paraissent avoir rendu rare et épisodique la capture de soldats de l'armée de Kyiv sur le terrain.

**« Depuis son déclenchement, cette guerre a suscité une profusion médiatique et éditoriale considérable. Il n'est pas anodin, cependant, que le destin des PG n'y soit que fort rarement évoqué. »**

**"This war, from the very beginning, has received widespread media coverage. However, it is not trivial that the fate of POWs has very rarely been discussed."**

By contrast, *Questions Internationales*, in its series of in-depth articles about the conflict,<sup>12</sup> makes no mention of the POW issue.

### **Ukrainian prisoners of war in Russia**

While their exact number remains unknown, estimations range from a few hundred to several thousand; one Russian diplomat even mentioned the number 6,000 in October 2022. Chronologically, the recurring fighting in the Donbas has generated, since 2014, a first group of captives. According to unconfirmed information – and in spite of several encounters over the past eight years of fighting – there were still POWs in this category when the Russian offensive began in February 2022. During the first few days of the offensive, a second group of Ukrainian soldiers was captured, most in the eastern part of the country. A third cohort is made up of survivors from the fierce battles that took place in the cities around the Black Sea,

— 11. Julia Grignon, « Amplitude et subtilité du Droit International Humanitaire dans la guerre en Ukraine », in *Le Rubicon, Les Nouvelles formes de guerre*, 2022, Éditions des Équateurs, p. 131-144.

— 12. Voir « Ukraine – Entre Est et Ouest », *Questions Internationales*, n° 118, avril/mai 2023, notamment l'article de Yves Boyer, « La Guerre en Ukraine : "la mêlée sanglante" », spécifiquement consacré à son aspect militaire.

International Humanitaire dans la guerre en Ukraine », in *Le Rubicon, Les Nouvelles formes de guerre*, 2022, Éditions des Équateurs, p. 131-144.

— 12. See « Ukraine – Entre Est et Ouest », *Questions Internationales*, n° 118, avril/mai 2023, especially the article by Yves Boyer, « La Guerre en Ukraine : "la mêlée sanglante" », specifically dedicated to its military aspect.

La constitution spécifique de camps n'est pas documentée, que ce soit dans les territoires occupés par les troupes russes ou en Russie même. Les lieux d'enfermement connus ou supposés sont donc soit des prisons – tel le centre pénitentiaire d'Olenivka<sup>13</sup>, à proximité de Donetsk – soit des bâtiments au sein d'installations militaires. Cependant, il semble que progressivement des prisonniers aient été dispersés dans divers établissements relevant du système pénitentiaire de la fédération de Russie. Selon plusieurs sources, des civils seraient également internés (élus locaux ukrainiens, fonctionnaires, journalistes, habitants de zones occupées suspectés d'hostilité à la présence russe) et mélangés dans les lieux de détention avec les militaires. Différents témoignages de prisonniers libérés paraissent converger pour décrire des conditions de détention très précaires, voire épouvantables. L'usage de la torture lors des interrogatoires après la capture – et même bien au-delà – semble répandu.

En outre, des images d'exécutions sommaires de soldats prisonniers circulent via différents médias et réseaux sociaux<sup>14</sup>. Ainsi, un soldat ukrainien, après avoir été désarmé et fait prisonnier, aurait été tué par une rafale de balles<sup>15</sup>, après avoir clamé « Gloire à l'Ukraine »<sup>16</sup>. Une vidéo de décapitation d'un prisonnier a aussi été diffusée en avril 2023<sup>17</sup>. Par ailleurs, la sécurité des PG n'apparaît pas assurée. Ainsi, un bâtiment de détention dans le complexe d'Olenivka a été l'objet d'un bombardement fin juillet 2022,

especially in Mariupol, where forces remained entrenched in the Azovstal steel plant. With a now stabilised front, along with the Ukrainian counter-offensive in autumn 2022, the capture of soldiers from the Kyiv army on the battlefield now appears rare and sporadic.

The creation of dedicated camps has yet to be documented, whether in territories occupied by Russian troops or in Russia itself. The known or supposed detention locations are either prisons – such as Olenivka prison,<sup>13</sup> near Donetsk – or buildings within military installations. However, it seems that prisoners are gradually being dispersed throughout several establishments within the Russian Federation prison system. According to several sources, civilians have also been detained (local Ukrainian elected officials, civil servants, journalists, people living in the occupied areas suspected of being hostile towards Russians) and mixed in with soldiers at the detention centres. Different statements made by released prisoners seem to corroborate the poor, even horrendous, conditions at the detention centres. The use of torture during interrogations after capture (and even beyond) appears widespread.

In addition, various media and social media<sup>14</sup> have broadcast footage of summary executions of captured soldiers, such as the video of a Ukrainian soldier who, after being disarmed and taken prisoner, was shot<sup>15</sup> and killed upon shouting "Glory to Ukraine".<sup>16</sup> The video of a prisoner being decapitated was also broadcast in April 2023.<sup>17</sup> For the moment, POW safety does not appear

— 13. Antoine Malo, « Les rescapés de Marioupol », *Journal du Dimanche (JDD)*, 24 décembre 2022.

— 14. Leur authenticité n'est pas pleinement vérifiée.

— 15. AFP : le Haut-Commissaire de l'ONU aux droits de l'Homme estime que la vidéo « semble authentique », 8 mars 2023.

— 16. *Le Monde* avec l'AFP, « Ce que l'on sait de la vidéo d'exécution d'un soldat ukrainien, élevé depuis au rang de héros », 8 mars 2023.

— 17. *Le Monde* avec l'AFP, « En Ukraine, la vidéo de décapitation d'un soldat sème l'effroi », 12 avril 2023.

— 13. Antoine Malo, « Les rescapés de Marioupol », *Journal du Dimanche (JDD)*, 24 décembre 2022.

— 14. Their authenticity has not yet been fully verified.

— 15. The UN High-Commission for Human Rights considers this video to be real (AFP on 8 March 2023).

— 16. *Le Monde* with AFP, « Ce que l'on sait de la vidéo d'exécution d'un soldat ukrainien, élevé depuis au rang de héros », 8 mars 2023.

— 17. *Le Monde* with AFP, « En Ukraine, la vidéo de décapitation d'un soldat sème l'effroi », 12 avril 2023.

causant cinquante-trois morts et des dizaines de blessés. Les deux belligérants s'en sont rejetés mutuellement la responsabilité<sup>18</sup>.

Des visites des délégués du CICR – conformément à la CG III et aussi la CG IV<sup>19</sup> pour les internés civils – ont eu lieu. Les règles de confidentialité expliquent, naturellement, le déficit d'informations à ce sujet. Néanmoins, le CICR n'a visiblement pas accès – de ce côté – à l'ensemble des lieux de détention, bien au contraire. Il le reconnaît lui-même, déclarant être parfaitement conscient « que de nombreux prisonniers de guerre et internés civils n'ont encore reçu aucune visite de nos équipes ». Avant d'ajouter : « c'est pourquoi nous exigeons d'avoir accès à tous les prisonniers, conformément à notre engagement humanitaire et au mandat qui nous a été confié par les conventions de Genève<sup>20</sup> ».

### **Prisonniers de guerre russes en Ukraine**

Leur nombre est pareillement indéterminé. Ici aussi, les prisonniers paraissent avoir été dispersés au sein du système carcéral ukrainien. Toutefois, il semble que les autorités ukrainiennes aient créé au moins un véritable camp de PG russes dans lequel ces derniers (outre nourriture et soins de santé) disposeraient du droit d'écrire, voire de téléphoner à leurs proches<sup>21</sup>. Sa localisation est inconnue.

guaranteed. A detention building at Olenivka prison was bombed at the end of July 2022, resulting in the death of fifty-three people and causing dozens of casualties. Each Belligerent Power conveniently placed blame on the other.<sup>18</sup>

ICRC delegate visits – in compliance with the articles of GC III and GC IV<sup>19</sup> for civilian detainees – have taken place. The rules regarding confidentiality explain, naturally, the lack of information regarding the issue. However, the ICRC clearly does not have access – on this side – to all of the detention locations, quite the opposite. The ICRC recognises the problem, declaring that it is well aware “that several prisoners of war and civilian detainees have not yet received a visit from our teams”, adding that “this is why we demand access to all prisoners, in accordance with our humanitarian commitment and the mandate accorded to us by the Geneva Convention”.<sup>20</sup>

### **Russian prisoners of war in Ukraine**

Their number is also indeterminate. Here too, prisoners have been scattered through the Ukrainian prison system. It appears that Ukrainian authorities have created a genuine Russian POW camp in which the prisoners (in addition to food and medical care) have the right to write to and even call their families.<sup>21</sup> Its location is unknown. Since the detention facility is part of the prison system, even prior to the war it met much higher standards when

— 18. Anissa El Jabri, « Explosions dans la prison d'Olenivka : la Russie persiste et signe », *Radio France Internationale* (RFI), 11 août 2022.

— 19. La quatrième convention de Genève est « relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre ». Dans ce conflit, elle s'applique donc aux internés civils. Le texte intégral est accessible en ligne sur la base de données du CICR : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/treaties-and-states-parties>

— 20. Frédéric Joli (porte-parole du CICR en France), « Aux fausses informations, les bonnes questions... et bonnes réponses », *L'humanitaire dans tous ses États*, 17 mars 2023, <https://blogs.icrc.org/hdtse/2023/03/17/aux-fausses-informations-les-bonnes-questions-et-bonnes-reponses>

— 21. Interview de Dmytro Lubinets, commissaire aux droits humains ukrainien, « Le Comité international de la Croix-Rouge doit publiquement condamner la Russie », *Le Monde*, 11 février 2023.

— 18. Anissa El Jabri, « Explosions dans la prison d'Olenivka : la Russie persiste et signe », *Radio France Internationale* (RFI), 11 août 2022.

— 19. The Fourth Geneva convention is “relative to the protection of civilian persons in time of war”. For this conflict, it applies to civilian detainees. The full text is available online in the ICRC database: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/treaties-and-states-parties>

— 20. Frédéric Joli (spokesperson for the ICRC in France), « Aux fausses informations, les bonnes questions... et bonnes réponses », *L'humanitaire dans tous ses États*, 17 mars 2023, <https://blogs.icrc.org/hdtse/2023/03/17/aux-fausses-informations-les-bonnes-questions-et-bonnes-reponses>

— 21. Interview with Dmytro Lubinets, Ukrainian Human Rights Commissioner, « Le Comité international de la Croix-Rouge doit publiquement condamner la Russie », *Le Monde*, 11 février 2023.

S'agissant du milieu pénitentiaire, ce dernier était avant la guerre d'un niveau déjà très largement supérieur à celui de la Russie, s'agissant des conditions de détention et de respect des droits des prisonniers. C'est là sans doute l'effet des efforts des gouvernements successifs de Kyiv depuis la révolution de Maidan en 2014, du vaste mouvement de démocratisation qu'elle a enclenché, et d'une forte implication de la société civile ukrainienne dans la surveillance et le contrôle de ce système carcéral. Outre des soldats de l'armée régulière russe, des miliciens de la société de mercenaires Wagner figureraient au nombre des détenus. Il ne semble pas exister d'internés civils, ou alors en très petit nombre.

Quant aux exactions, il n'est pas exclu qu'il s'en produise, même si elles ne paraissent pas résulter d'un système coordonné. Des informations circulent, notamment sur les réseaux sociaux, quant au traitement des prisonniers dans les lieux de détention, certaines faisant état d'exécutions sommaires de combattants capturés. Cependant, aucune de ces informations n'est attestée par des sources indépendantes et suffisamment sérieuses.

### **Premiers enseignements**

Alors que jamais dans l'histoire de l'humanité, une guerre n'a pu être suivie – comme celle-ci – de n'importe quel point de la planète, quasiment en temps réel, et avec une profusion d'informations au quotidien, ce tableau demeure parcellaire et, pour ce que l'on sait, peu encourageant. Des enseignements que l'on peut néanmoins tirer, le premier est que le sort des PG dans les camps respectifs reste opaque. Le lien entre l'amélioration de leur condition est par conséquent primordial. Le deuxième enseignement confirme que les principales dispositions de la CG III et du PA I – telles que nous les avons rappelées – apparaissent peu ou mal respectées, et de façon plus accentuée, semble-t-il, pour la partie russe. Le flou continue de régner quant

compared to the Russian prison system in terms of incarceration conditions and prisoner rights. This is likely the result of efforts made by each Kyiv government since the Maidan Revolution in 2014. The latter sparked a vast democratic movement, as well as the involvement of Ukrainian civil society in keeping an eye on the prison system. In addition to soldiers from the Russian army, mercenaries from the Wagner Group figure among the detainees. There do not appear to be any civilian detainees, or at least not very many. In terms of abuse, while there may very well be some, it is not systematic. Bits of information are circulating, especially on social media, about prisoner treatment and the location of the detention centres. In some cases, summary executions of captured combatants are mentioned. However, none of this information has been corroborated or verified by independent sources, and at this point it does not appear very reliable.

### **Initial lessons**

While never before in history has humankind been able to follow a war like this one so closely from anywhere on the planet and in almost real time with a daily abundance of information, the latter is only partial, and from what we know, far from encouraging. Among the initial lessons to be learned, the first is that the fate of POWs in their respective camps remains unclear. There is a strong link between the need to improve their protection and the ability to observe imprisonment conditions. The second lesson confirms that the main provisions in GC III and AP I – as we have summarised them – are not being followed, or at least very little; this is especially the case on the Russian side. It remains unclear how many POWs there will be – even if only approximately. However, in a summary report in mid-June 2023 of all its humanitarian action in Ukraine from February 2022 to May 2023, the ICRC finally provided some initial figures. It states that it has "visited more than 1,500 prisoners of war [...] in Ukraine and Russia", though it seems to admit only

au nombre – même approximatif – de PG. Cependant – dressant un bilan récapitulatif à la mi-juin 2023 de l'ensemble de son action humanitaire en Ukraine de février 2022 à mai 2023 – le CICR a, enfin, fourni de premières indications chiffrées les concernant. Il déclare ainsi avoir « visité plus de 1 500 prisonniers de guerre [...] en Ukraine et en Russie », en admettant – semble-t-il – à demi-mot qu'il n'a pas eu accès à l'ensemble des PG (« La priorité de l'institution demeure l'accès à toutes les personnes détenues en relation avec le conflit international »). Il évoque également le chiffre de 5 500 familles ayant reçu – à travers son Agence centrale de recherches (ACR) – des informations relatives à des proches portés disparus<sup>22</sup>. Enfin – et c'est un point plus positif –, plusieurs échanges de détenus ont eu lieu depuis le début du conflit entre les deux belligérants. Ce n'est pas surprenant, tant l'histoire que la culture militaire russe nous enseignent que cette pratique d'échange de prisonniers n'a rien d'exceptionnel. Ainsi, encore récemment en Syrie – lors de la reconquête partielle par le régime de Damas de zones tenues par des forces rebelles, avec l'appui militaire des forces russes –, ces dernières ont plusieurs fois pris en charge leur organisation et leur supervision entre les adversaires.

Dans le conflit russo-ukrainien, les autorités russes ont, à diverses reprises, demandé que soient inclus dans des échanges des individus – notamment des personnalités politiques<sup>23</sup> ou des oligarques – de nationalité ukrainienne arrêtés à l'initiative du parquet ou des services de sécurité ukrainiens pour suspicion de collusion ou de collaboration avec l'envahisseur. À cet égard,

half-heartedly that it has not had access to all POWs ("The ICRC's priority remains access to all persons detained in connection with the international conflict"). He also mentions the figure of 5,500 families having received – through its Central Tracing Agency (CTA) – information about relatives who have gone missing.<sup>22</sup> And finally, one positive element, several prisoner exchanges have taken place between the two Belligerent Powers since the beginning of the conflict. This is not surprising, since the history and culture of the Russian army teaches that prisoner exchanges are commonplace. Recently in Syria, when the regime in Damascus retook areas once held by rebel forces, with support from the Russian army – the latter organised and supervised several prisoner exchanges between the warring parties.

During prisoner exchanges since the beginning of the Russo-Ukrainian War – especially those involving politicians<sup>23</sup> and oligarchs –, Russian authorities have requested several times that Ukrainian nationals arrested by Ukraine's prosecutor general or Security Service for suspicion of colluding or collaborating with the invader be included. In this regard, the Ukrainian nationals mentioned do not fall into the category of detained civilians covered by GC IV or AP I, since they are citizens of Ukraine. In addition, these exchanges of military and civilian prisoners occurred through initiatives and guarantees from third-party states in their role as a Protecting Power. This is the case for Saudi Arabia, the United Arab Emirates and Turkey. However, humanitarian organisations – who would be perfectly legitimate in taking responsibility for these prisoners – appear to be systematically excluded,

— 22. Frédéric Joli, sur la base d'un communiqué de presse du CICR du 14 juin 2023, « Ukraine : le point sur les opérations du Comité international de la Croix-Rouge », *L'humanitaire dans tous ses États*, 15 juin 2023, <https://blogs.icrc.org/hdtse/2023/06/15/ukraine-le-point-sur-les-operations-du-comite-international-de-la-croix-rouge>

— 23. Le cas le plus emblématique est celui de Viktor Medvedchouk, chef d'un parti politique pro-russe et intime du président Vladimir Poutine.

— 22. Frédéric Joli, based on an ICRC press release dated 14 June 2023, « Ukraine : le point sur les opérations du Comité international de la Croix-Rouge », *L'humanitaire dans tous ses États*, 15 juin 2023, <https://blogs.icrc.org/hdtse/2023/06/15/ukraine-le-point-sur-les-operations-du-comite-international-de-la-croix-rouge>

— 23. The most well-known case is Victor Medvedchuk, head of a pro-Russian political party and close friend of President Vladimir Putin.

**« La référence du CICR à la neutralité et à la confidentialité, ainsi qu'à l'abstention de toute déclaration publique qui en découlerait, est discutable. »**

**"It is a debatable reaction when the ICRC evokes neutrality and confidentiality as well as abstains from any resulting declarations."**

il convient de préciser que ces personnes n'ont pas vocation à être considérées comme des internés civils couverts par la CG IV ou le PA I, puisqu'il s'agit de ressortissants ukrainiens. Par ailleurs, ces échanges de prisonniers militaires et civils sont intervenus à l'initiative ou avec la garantie d'États tiers assumant donc un rôle de puissance protectrice : il en va ainsi de l'Arabie saoudite, des Émirats arabes unis ou de la Turquie. En revanche, les organisations humanitaires – qui auraient pourtant vocation à s'en voir confier la responsabilité – en semblent systématiquement exclues, à commencer par le CICR. Au mieux – et encore pas dans tous les cas – elles y participent simplement sur un plan logistique en fournissant des moyens de transport.

En dehors de ces opérations, aucune perspective de libération prochaine des PG et internés civils ne semble se dessiner. Dans son « plan de paix » présenté devant le G20, le 15 novembre 2022, le président ukrainien Volodymyr Zelensky a souligné le caractère majeur du sujet le jour où des négociations de paix s'ouvriront : son point 4 réclame en effet expressément la libération – sans conditions – des captifs militaires autant que civils.

### **Les prisonniers de guerre, une question à repenser**

L'exemple de ce conflit interétatique à haute intensité montre que la problématique du traitement des prisonniers

even by the ICRC. At best – and not in all cases – they simply help with logistics by providing transportation.

Beyond these operations, no plan is currently underway to release any POWs or civilian detainees. In the "peace plan" that Ukrainian's President Volodymyr Zelensky presented to the G20 on 15 November 2022, he emphasised the importance of the issue for the day that peace negotiations begin, his point 4 expressly calling for the unconditional release of both military and civilian captives.

### **Prisoners of war: rethinking the issue**

This example of a highly-intense interstate conflict shows that the issue of POW treatment should be both reviewed and rethought, as part of our hypothesis that these types of wars will increase in number in the future.<sup>24</sup>

#### ***A complex reality that we cannot ignore***

It would be wrong for humanitarian stakeholders to only refer to the provisions stipulated in IHL, just as it would be wrong to consider the ICRC as the only legitimate body to handle the matter. Protection should be considered important for everyone involved in humanitarian aid, especially given its complexity. This is even more relevant with regard to the ICRC – even if all information has not been made, quite rightly, public – as it has been heavily criticised; many feel that the ICRC did not react quickly enough and has been far too removed from the Russo-Ukrainian conflict. Authorities in Kyiv admonish the ICRC for not publicly condemning the fact that it has been prevented from visiting all Ukrainian prisoners in Russia.<sup>25</sup>

From this point of view, it is a debatable reaction when the ICRC evokes neutrality and confidentiality as well as abstains

— 24. See, for example, Frédéric Gros, *Pourquoi la guerre ?*, Éditions Albin Michel, 2023.

— 25. Dmytro Lubinets, « Le Comité international de la Croix-Rouge doit publiquement ... », *op. cit.*

de guerre doit être à la fois reposée et repensée, ne serait-ce que dans l'hypothèse que nous avons évoquée d'une multiplication à l'avenir de ce type de guerre<sup>24</sup>.

### ***Une réalité complexe qu'on ne peut plus ignorer***

Les acteurs humanitaires auraient tort de s'en remettre uniquement aux dispositions du DIH, tout comme de renvoyer le traitement de cette question au seul champ d'activité du CICR. La protection doit être d'autant plus considérée comme une affaire relevant de l'ensemble du secteur humanitaire qu'elle s'avère complexe. Cela est d'autant plus patent que le CICR – même si tous les éléments, et pour cause, ne sont pas publics – subit de fortes critiques quant à ce que certains estiment être son insuffisante réactivité ou son relatif effacement dans le cas du conflit russo-ukrainien. Les autorités de Kyiv lui reprochent ainsi avec vigueur de ne pas dénoncer publiquement son incapacité à visiter l'ensemble des prisonniers ukrainiens en Russie<sup>25</sup>.

De ce point de vue, la référence du CICR à la neutralité et à la confidentialité, ainsi qu'à l'abstention de toute déclaration publique qui en découlerait, est discutable. On pourrait presque y voir un retour en arrière, puisque l'institution a depuis longtemps fait son *aggiornamento* sur son silence (au-delà des discours généralisants) à propos des atrocités, génocides et crimes de masse à l'encontre de populations civiles, ainsi que de diverses exactions subies par des PG (particulièrement des soldats soviétiques) durant la Seconde Guerre mondiale<sup>26</sup>. Ses dirigeants ont montré qu'ils n'hésitaient plus désormais à prendre position publiquement sur certains aspects

from any resulting declarations. We may very well see some back-peddling, since the institution has long since admitted its silence (beyond generalising speeches) about atrocities, genocide and mass crimes against civilian populations, as well as the various abuses suffered by POWs (particularly Soviet soldiers) during the Second World War.<sup>26</sup> Its leaders have demonstrated over and over again that they no longer shirk from taking a stance publicly regarding certain aspects of the current conflict, including the treatment of POWs. For example, during the Iran/Iraq War (1980–1988), the then president of the ICRC Alexandre Hay denounced Iraq's abuse of Iranian POWs. His successor Cornelio Sommaruga, in a speech in Geneva on 29 July 1992, publicly revealed the existence of internment camps set up by Bosnian-Serb authorities and their poor treatment of detained combatants and civilians.<sup>27</sup>

It is therefore not surprising that questions regarding the ability of the ICRC to fulfil its mandate to protect POWs in the Russo-Ukrainian War have fostered a fair amount of turmoil within the organisation. Certain current and past personnel consider that, beyond the roadblocks that both Belligerent Powers have erected, the main cause is the fact that the organisation has gradually – over the past twenty years – neglected its primary mission to focus on aid work, similar to the assistance several NGOs currently provide. According to them, this is where the current difficulties for the ICRC originate.<sup>28</sup> The succession of four delegation deputy heads in Kyiv during the first year of the war seems to illustrate both its embarrassment in failing to find high-level leaders capable of facing the situations that the

— 24. Voir par exemple, Frédéric Gros, *Pourquoi la guerre ?*, Éditions Albin Michel, 2023.

— 25. Dmytro Lubinets, « Le Comité international de la Croix-Rouge doit publiquement ... », *op. cit.*

— 26. Isabelle Vonèche Cardia, « Revisiter le silence du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) face aux déportations », *Témoigner. Entre Histoire et Mémoire*, n° 134, 2022, p. 96-108.

— 26. Isabelle Vonèche Cardia, « Revisiter le silence du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) face aux déportations », *Témoigner. Entre Histoire et Mémoire*, n° 134, 2022, p. 96-108.

— 27. Massimo Lorenzi, *Le CICR, le cœur et la raison : entretiens avec Cornelio Sommaruga*, Favre, 1998, p. 22-23.

— 28. Confidential source.

de conflits en cours, dont le traitement des prisonniers de guerre. Ainsi, durant la guerre Iran/Irak (1980-1988), son président Alexandre Hay avait-il dénoncé les exactions dont les PG iraniens étaient victimes de la part de l'Irak. Son successeur Cornelio Sommaruga, dans un discours à Genève le 29 juillet 1992, révélait publiquement l'existence de camps d'internement mis en place par les autorités bosno-serbes et les mauvais traitements qu'y subissaient des combattants et des internés civils<sup>27</sup>.

Il n'est donc guère surprenant que les interrogations sur les capacités du CICR à remplir son mandat de protection dans le cadre de ce conflit russo-ukrainien créent de forts remous en son sein même. Certains membres actuels ou anciens de son personnel considèrent ainsi qu'au-delà des obstacles que lui opposent les belligérants, la cause principale tiendrait à ce qu'il aurait progressivement – depuis une vingtaine d'années – trop négligé cette mission première au profit d'un travail d'assistance similaire à celui effectué par les ONG. De là viendraient, selon eux, ses difficultés actuelles<sup>28</sup>. La succession de quatre chefs de délégation à Kyiv durant la première année de la guerre paraît en tout cas illustrer à la fois son embarras à trouver de hauts cadres susceptibles d'affronter des situations auxquelles le personnel n'était plus guère préparé, en même temps qu'à afficher un positionnement clair. Des personnalités réputées de l'écosystème Croix-Rouge/Croissant-Rouge se font aussi l'écho de ces critiques<sup>29</sup>. Dans ce contexte, il est permis de s'étonner de la teneur de la première intervention (depuis sa prise de fonction en octobre 2022) devant le

personnel was not ready for while at the same time presenting a clear position. Well-known people in the Red Cross/Red Crescent ecosystem have also repeated the same critiques.<sup>29</sup> Within this context, it is normal to be surprised by the content in the first speech of the committee's new president Mirjana Spoljaric (since starting her duties in October 2022) before the UN Security Council on 23 May 2023. Indeed (while war rages in Ukraine), she only spoke about protecting – necessary of course – civilians in armed conflicts and did not say one word about POWs.<sup>30</sup>

Two other components broaden the issue. First, the massive involvement of private military companies (PMC) brings back to the forefront the question of status for captured employees, which their presence alongside the US army in Afghanistan and Iraq had already raised. Other than the extremely high-profile Wagner Group on the Russian side of the conflict, certain analysts consider that PMC are also present on the Ukrainian side. While more discreet working alongside the latter, they are paid to train others or to work on highly advanced military technology. Alongside officially enlisted international volunteers, we also need to include Byelorussian and Russian battalions whose status remains unclear. When captured, must they only be considered mercenaries, in accordance with Article 47 of AP 1? IHL lawyers will have to dig deeper into the issue. The second component involves recording the identity of military and civilian captives, which should also be a priority for the humanitarian organisations working in the field every time the opportunity presents

— 27. Massimo Lorenzi, *Le CICR, le cœur et la raison : entretiens avec Cornelio Sommaruga*, Favre, 1998, p. 22-23.

— 28. Source confidentielle.

— 29. Pierre de Senarclens, « Ukraine, le silence du CICR », *Le Temps*, 24 novembre 2022. L'auteur, par ailleurs ancien universitaire à forte notoriété, a été vice-président de la Croix-Rouge suisse et vice-président de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge durant les années 2000.

— 29. Pierre de Senarclens, « Ukraine, le silence du CICR », *Le Temps*, 24 novembre 2022. The author, a former well-known university lecturer, was Vice President of the Swiss Red Cross and Vice President of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies during the early 2000s.

— 30. Mirjana Spoljaric, "The protection of civilians is a pre-condition of stability, peace, and recovery", ICRC, press release of 23 May 2023, <https://www.icrc.org/en/document/icrc-president-protection-civilians-is-pre-condition-of-stability-peace-and-recovery>

Conseil de sécurité des Nations unies, le 23 mai 2023, de la nouvelle présidente du Comité, Mirjana Spoljaric. En effet (alors que la guerre fait rage en Ukraine), elle a uniquement évoqué la protection – certes éminemment nécessaire – des civils dans les conflits armés, sans un mot pour celle des captifs de guerre<sup>30</sup>.

Deux autres volets prolongent cette question. D'abord, l'implication massive de sociétés militaires privées (SMP) ramène au premier plan la question du statut de leurs employés capturés – que leur présence aux côtés de l'armée américaine en Afghanistan et en Irak avait antérieurement suscité. Outre l'ultra médiatisé groupe Wagner du côté russe, certains analystes considèrent que, du côté ukrainien, des SMP seraient aussi présentes – quoique de manière plus discrète –, opérant notamment sur des domaines de haute technologie militaire ou de formation. Il faut encore compter avec des volontaires internationaux officiellement enrégimentés, mais également des bataillons de Biélorusses et de Russes, dont le statut demeure peu clair. En cas de capture, les uns et les autres doivent-ils être considérés uniquement comme des mercenaires, en vertu de l'article 47 du PA I ? Les juristes en DIH vont devoir approfondir le sujet. Le second volet concerne l'enregistrement des identités des captifs militaires et civils qui doit aussi constituer une priorité pour les humanitaires présents sur le terrain à chaque fois que l'occasion de le faire – sans risque de sécurité majeur – se présente. C'est souvent là, en effet, la première étape d'une véritable protection<sup>31</sup>.

Il serait donc opportun que d'autres organisations humanitaires privées – autrement dit les ONG – se saisissent de

itself (without of course risking their safety). This is often a first and very important step to provide POWs with genuine protection.<sup>31</sup>

It would be appropriate for other private humanitarian organisations – so NGOs – to address this issue in a much more open manner. They have the authority, and IHL allows them to intervene. Paradoxically, the fact that they do not have the same obligation as the ICRC to work with both Belligerent Powers offers a relative advantage. As long all humanitarian principles are followed, especially impartiality, independence, and non-discrimination, it is perfectly admissible for an NGO to work in an area controlled by only one of the Belligerent Powers and handle, with the permission of the latter, protecting POWs, including visits and providing assistance, as well as writing reports on detention conditions.

From this point of view, humanitarian NGOs are not the only organisations that can legitimately address the issue. Also legitimate are NGOs who work to improve prison conditions for common law detainees, as well as those whose field of intervention includes protecting and defending human rights. We can also hypothesise that mobilising so many different NGOs would help prevent them from being stigmatised by either one of the warring parties.

### Alternatives

While it is perfectly understandable that the entire humanitarian community was caught off-guard by the start of the Russo-Ukrainian war – the same goes for several observers and intelligence services –, it has adapted quickly (particularly with regard to NGOs) in terms of assistance to the civilian populations, on the Ukrainian side at least, as access to the Russian side is almost impossible. However, the same cannot be said of the POWs and it would be regrettable if this

— 30. Mirjana Spoljaric, « Pas de stabilité, de paix et de relèvement sans protection des civils », CICR, communiqué de presse, 23 mai 2023, <https://www.icrc.org/fr/document/cicr-discours-sur-la-protection-des-civils-par-mirjana-spoljaric>

— 31. Tchat avec Frédéric Joli, « Guerre en Ukraine : "Exister dans la liste du CICR est la première des protections accordées au détenu" », *Le Monde*, 3 juin 2022.

— 31. Conversation with Frédéric Joli, « Guerre en Ukraine : "Exister dans la liste du CICR est la première des protections accordées au détenu" », *Le Monde*, 3 juin 2022.

manière plus ouverte de cette thématique. Elles en ont la compétence, et le DIH le leur permet. De façon paradoxale, le fait qu'elles peuvent s'affranchir de l'obligation pesant sur le CICR d'être présent du côté de chaque partie belligérante représente un avantage comparatif. À partir du moment où les principes humanitaires – particulièrement ceux d'impartialité, d'indépendance et de non-discrimination – sont respectés, il serait parfaitement admissible qu'une ONG agisse sur le territoire contrôlé par un seul d'entre eux et assume – avec l'accord de ce dernier – une mission de protection incluant visites et assistance aux PG, ainsi que la rédaction de rapports sur le cadre de détention.

De ce point de vue, les ONG humanitaires ne seraient pas les seules à pouvoir affirmer leur rôle en la matière. Il en irait tout autant des ONG œuvrant habituellement à l'amélioration des conditions carcérales des détenus de droit commun, ou encore de celles dont le champ est celui de la protection et de la défense des droits humains. On peut aussi émettre l'hypothèse que la mobilisation d'ONG aussi différentes contribuerait à prévenir leur stigmatisation par le belligérant du camp opposé.

### ***Pistes alternatives***

S'il est compréhensible que l'ensemble du milieu humanitaire ait été pris de court par le déclenchement de la guerre russo-ukrainienne – en cela, il est à la même enseigne que nombre d'observateurs et même de services de renseignements –, il s'est rapidement adapté (particulièrement s'agissant des ONG) en termes d'assistance à la population civile, du côté ukrainien en tout cas, l'accès au versant russe étant quasi impossible. En revanche, il n'en va pas de même s'agissant des PG, et il serait regrettable que cette situation perdure. D'abord parce que ce CAI semble s'inscrire dans la longue, voire très longue durée – à l'image des deux conflits mondiaux du xx<sup>e</sup> siècle – avec en outre le risque d'élargissement à d'autres protagonistes. La potentialité de détentions

situation were to continue. First, this IAC appears likely to continue for a long time, even a very long time – similar to the two world wars in the 20th century – with the risk of other parties entering the conflict. The potential for the number of POWs to increase, without the guarantees that GC III provides (and IHL overall), should be considered wholly unacceptable. Second, if one or two other high-intensity conflicts – also with the potential to last for a long, undetermined duration – began in the upcoming years, the exact same situation for POWs will likely occur. Other wars of this type, as we stated, appear likely and even probable. In these cases, should humanitarian organisations not already begin planning ahead for such situations and make strategic preparations for their occurrence?

This would mean establishing contingency plans and logistics planning based on a mapping of the potential war zones. This is even more necessary if our hypothesis regarding an increase in the number of prisoners beyond those currently in Ukraine and Russia proves true. Simply allowing an archipelago of camps to reconstitute, similar to those created during the two world wars, would be unacceptable. Especially since alternatives exist, starting with internment camps in third-party countries. We saw the foundation laid for this type of alternative during a prisoner exchange between Russia and Ukraine in September 2022; among them, five Ukrainian regiment commanders who survived the Azovstal steel siege plant in Mariupol were transferred to Turkey instead of repatriated to Ukraine. They will be required to stay in Turkey, under the surveillance of local authorities, until the end of the conflict. This internment option in a neutral third-party country should be seriously considered.

In this regard, we can draw insight from a little-known aspect of the POW situation during World War I. Applying very strict criteria centred on the health of specific prisoners, the Belligerent Powers agreed to release several thousand of

croissantes de PG, sans les garanties que leur donne la CG II (et plus globalement le DIH), serait particulièrement inacceptable. Ensuite, si un ou plusieurs autres conflits de haute intensité – pareillement insérés dans la durée – se produisaient dans les années à venir, un schéma identique serait susceptible de se reproduire. Or, la survenance d'autres guerres de ce type relève, on l'a dit, d'un scénario possible, sinon probable. Dès lors, les organisations humanitaires ne devraient-elles pas s'engager dans un processus d'anticipation de telles situations et de préparation stratégique à leur matérialisation ?

Cela impliquerait la mise en place de plans de contingence et une planification logistique à partir d'une cartographie des zones conflictuelles potentielles. Cette exigence s'impose d'autant plus si notre hypothèse d'une augmentation du nombre de prisonniers au-delà de ce qu'il représente actuellement en Ukraine et en Russie se vérifiait. Se résoudre alors à observer la reconstitution d'un archipel de camps semblable à celui auquel les deux conflits mondiaux donnèrent naissance serait difficilement acceptable. D'autant plus que des alternatives existent, à commencer par celle des internements dans un pays tiers. On a d'ailleurs pu en voir les prémices lors d'un grand échange de prisonniers entre la Russie et l'Ukraine en septembre 2022 : parmi eux, cinq commandants des régiments ukrainiens ayant survécu au siège de l'usine Azovstal à Marioupol ont été, non pas rapatriés en Ukraine, mais transférés en Turquie où ils devront rester – sous la surveillance des autorités locales – jusqu'à la fin du conflit. Cette option d'un internement en pays neutre doit être examinée avec attention.

À cet égard, il serait possible de s'inspirer d'un pan méconnu de la situation des PG pendant la Première Guerre mondiale. Moyennant des critères certes hautement restrictifs et centrés sur l'état de santé des prisonniers concernés, les belligérants avaient accepté d'en libérer plusieurs

thém. Between 1914 and 1918, a total of 67,000 wounded or sick POWs were interned in Switzerland. There were still 25,000 of them there when the Armistice of 11 November 1918 was signed. Denmark, Norway, Sweden, and the Netherlands also held a number of prisoners.<sup>32</sup> Travelling further back in time to the Franco-Prussian War of 1870, 87,000 French soldiers from General Bourbaki's army took refuge in Switzerland to escape capture by German troops. Interned in the Confederation, they were dispersed throughout several cantons and stayed there until the peace talks ended.

### Preparing for the future, however bleak it may be

Contrary to what some facetious lawyers might think, the fate of POWs in future conflicts on Planet Earth is not – as we see it – a matter of science fiction. While we are allowed, of course, to hope that the worst predictions about the future do not come true, it would be irresponsible not to plan for them. Expecting the Belligerent Parties in any conflict to voluntarily and automatically apply IHL norms is completely unrealistic.

Organisation leaders should open or re-open this mammoth task, separately at first, to review any potential deficiencies or lack of commitment within their respective organisations. In this respect, the presence of a strong, committed ICRC that does not hesitate to speak out in the face of unacceptable situations is an absolute necessity. It would be ideal for the ICRC to immediately overcome the challenges it has experienced since the beginning of the war in Ukraine; the funding crisis affecting it since early 2023 has undoubtedly complicated the situation.<sup>33</sup> Humanitarian organisations need to prepare for this possible future together, sharing the tasks required to

— 32. François Bugnion, *Face à l'enfer des tranchées. Le Comité International de la Croix-Rouge et la Première Guerre mondiale 1914-1922*, CICR, 2018, p. 86-87.

— 33. « Colère au sein du CICR », *Bon pour la Tête*, 17 mars 2023 ; Serge Enderlin, « Le Comité International de la Croix-Rouge traverse la plus grave crise de son histoire », *Le Monde*, 5 juin 2023.

**« La présence d'un CICR puissant, engagé et n'hésitant pas à être vocal face à des situations inacceptables relève de l'absolue nécessité. »**

**"The presence of a strong, committed ICRC that does not hesitate to speak out in the face of unacceptable situations is an absolute necessity."**

milliers. Entre 1914 et 1918, 67 000 PG blessés ou malades furent ainsi internés en Suisse. Ils étaient encore 25 000 lors de l'armistice du 11 novembre 1918. Le Danemark, la Norvège, la Suède et les Pays-Bas en accueillirent également un certain nombre<sup>32</sup>. En remontant plus loin dans le temps, durant la guerre franco-prussienne de 1870, 87 000 soldats français de l'armée du général Bourbaki se réfugièrent en Suisse pour échapper aux troupes allemandes. Internés dans la Confédération, ils furent répartis entre divers cantons et y demeurèrent jusqu'à la conclusion des pourparlers de paix.

### **Préparer l'avenir, aussi sombre soit-il**

À l'inverse de certains juristes facétieux, le sort des prisonniers de guerre dans de futurs conflits sur la planète Terre ne relève pas – on le voit – de la science-fiction. Certes, il est permis d'espérer que l'avenir, précisément, ne soit pas à la hauteur des pires projections, mais il serait irresponsable de ne pas l'envisager. S'en remettre à l'application volontaire et spontanée par des belligérants des seules normes du DIH serait illusoire.

make sure that POWs enjoy their rights and receive assistance. For several decades they have successfully fulfilled their duty, for example, with regard to dividing up the work to do in refugee camps, and they should keep doing this. The academic and research world should also do their part, now urgent, to prepare for such a situation. With support from keen observers and analysts, the entire humanitarian community should consider it their obligation to demand the rightful protection of interned combatants and civilians and not absolve themselves of their responsibility by counting on states to fulfil theirs.

*Translated from the French by Darin Riesman*

— 32. François Bugnion, *Face à l'enfer des tranchées. Le Comité International de la Croix-Rouge et la Première Guerre mondiale 1914-1922*, CICR, 2018, p. 86-87.

Les responsables d'organisations doivent ouvrir ou plutôt réouvrir ce vaste chantier. Séparément d'abord, en s'interrogeant sur les éventuelles insuffisances ou le manque d'engagement de leurs organisations respectives. À cet égard, la présence d'un CICR puissant, engagé et n'hésitant pas à être vocal face à des situations inacceptables relève de l'absolue nécessité. Il serait donc particulièrement souhaitable qu'il surmonte dès maintenant les vicissitudes qu'il éprouve depuis le début de la guerre en Ukraine – et que la crise financière qui l'affecte depuis le début de l'année 2023 complique sans nul doute<sup>33</sup>. Mais c'est ensemble, surtout, que les organisations doivent se préparer à cet avenir possible et mutualiser les tâches de respect des droits des prisonniers et d'assistance. Elles ne font pas autre chose, et elles le font bien depuis plusieurs décennies, dans la répartition des activités au sein des camps de réfugiés, par exemple. Le monde académique et de la recherche doit aussi prendre sa part dans ce travail urgent de préparation à un tel scénario. Épaulé par ces fins observateurs et analystes, tout le milieu humanitaire doit se considérer redevable de l'exigence de protection, due aussi bien aux combattants qu'aux internés civils, et ne pas s'exonérer de sa responsabilité en comptant sur les seuls États pour être à la hauteur de la leur.

## Biographie | Biography



### PHILIPPE RYFMAN

Spécialiste des questions non gouvernementales et humanitaires sur la scène internationale, Philippe Ryfman est avocat au Barreau de Paris, professeur et chercheur associé honoraire à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne. Il analyse – à travers livres et articles – le monde des organisations non gouvernementales, du Nord, du Sud et émergentes, ainsi que le champ humanitaire. Dernier ouvrage paru, en codirection avec Sandra Szurek et Marina Eudes : *Droit et Pratique de l'action humanitaire*, LGDJ, 2019. Il est également membre du conseil d'orientation de la revue *Alternatives Humanitaires*.

A specialist in international non-governmental and humanitarian issues, Philippe Ryfman is a lawyer registered with the Paris Bar and an honorary professor and associate researcher at Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Through books and articles, he analyses the world of established and emerging non-governmental organisations from the Global North and the Global South, as well as the humanitarian field. He co-edited his most recent book – *Droit et Pratique de l'action humanitaire*, LGDJ, 2019 – with Sandra Szurek and Marina Eudes. He is also a member of the orientation council for *Humanitarian Alternatives*.

— 33. « Colère au sein du CICR », *Bon pour la Tête*, 17 mars 2023 ; Serge Enderlin, « Le Comité International de la Croix-Rouge traverse la plus grave crise de son histoire », *Le Monde*, 5 juin 2023.



**TRANSITIONS**



TRANSITIONS

# Du stress traumatique au stress au travail : la prise en charge psychologique du personnel de Médecins Sans Frontières

## From traumatic stress to stress at work: providing psychological care for *Médecins Sans Frontières* staff

*Ludovic Joxe* • Docteur en sociologie, post-doctorant à la Fondation Croix-Rouge française, coordinateur de projet pour Médecins Sans Frontières

*Nicolas Veilleux* • Psychologue clinicien, coordinateur de l'Unité de support psycho-social de Médecins Sans Frontières – France



Dans un mouvement croisé de professionnalisation du secteur humanitaire et de reconnaissance de l'importance du bien-être psychologique par la société, les responsables de Médecins Sans Frontières ont, au fil des trente dernières années, intégré le fait que l'employeur était responsable de la santé mentale de ses employés. Prolongeant notre dernier numéro consacré à la santé mentale des populations, les auteurs retracent l'évolution de la prise en charge du stress des travailleurs humanitaires par l'employeur.

Over the past thirty years, as the humanitarian sector has become increasingly professional, and society has recognised the importance of psychological well-being, *Médecins Sans Frontières*' managers have accepted that an employer is responsible for the mental health of its employees. Following on from the mental-health theme of our last issue, the authors describe how employers have adapted their approach to managing the stress faced by humanitarian workers.



LUDOVIC  
JOXENICOLAS  
VEILLEUX

Ces dernières années, au sein de nombreuses organisations du secteur humanitaire, les cellules de prise en charge psychologique des salariés, aussi bien expatriés que nationaux, se sont multipliées et développées. Dans cette contribution, nous cherchons à remonter le fil de cette préoccupation, à travers le cas de l'organisation humanitaire médicale Médecins Sans Frontières (MSF). En nous appuyant sur les témoignages de plusieurs psychologues de l'organisation, nous suivons un déroulé chronologique en trois phases : une première sur la prise en charge du stress traumatique au milieu des années 1990, une deuxième sur celle du stress au travail dans les années 2010, et une troisième sur la réflexion actuelle autour des enjeux soulevés par le fonctionnement des cellules psychologiques, appelées en interne PSU (*Psycho-Social Unit*, Unité de support psycho-social).

### Première phase : la prise en charge du stress traumatique

En 1992, le Comité international de la Croix-Rouge, à travers l'équipe de Barthold Bierens de Haan, met en place un groupe de travail pour soutenir psychologiquement son personnel éprouvé par ses expériences sur le « terrain », notamment en Afrique de l'Ouest, en Somalie et en ex-Yugoslavie, puis, en 1994, le « programme stress » pour apporter une aide effective entre pairs<sup>1</sup>. Sensiblement à la même époque, MSF commence à prendre en considération la santé mentale de ses expatriés. Bien que le mythe du héros, le goût du risque et la culture de l'épuisement soient prégnants chez MSF<sup>2</sup>, la professionnalisation

In recent years, many organisations in the humanitarian sector have expanded and developed psychological care units for both expatriate and national employees. In this article, we seek to trace the origins of this concern by looking at the humanitarian medical organisation *Médecins Sans Frontières* (also known as Doctors Without Borders or MSF). Based on the testimonies of several of the organisation's psychologists, we build a chronological sequence in three stages: the first considers the management of traumatic stress in the mid-1990s; the second examines stress at work in the 2010s, and the third considers current thinking on the issues raised by the work carried out by MSF's psychology units, known internally as PSUs (Psycho-Social Units).

### Stage one: the management of traumatic stress

In 1992, the International Committee of the Red Cross set up a working group led by Barthold Bierens de Haan and his team to provide psychological support for staff affected by their experiences in the field, particularly in West Africa, Somalia and the former Yugoslavia. This was followed in 1994 by the "stress programme" whose aim was to provide effective peer support.<sup>1</sup> Around the same time, MSF began to consider the mental health of its expatriate staff. While the myth of the hero, the taste for risk and the culture of exhaustion were prevalent at MSF,<sup>2</sup> the gradual professionalisation of the environment forced the organisation to change its

— 1. B. Bierens de Haan, H. Van Beerendonk, N. Michel *et al.*, « Le programme de soutien psychologique des intervenants humanitaires du Comité International de la Croix-Rouge (CICR) », *Revue Française de Psychiatrie et de Psychologie Médicale*, vol. 6, n° 53, février 2002, p. 27-33, <https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/misc/5fzjgf.htm>

— 2. Nicolas Veilleux, « La mission Humanitaire. Impacts pour les équipes et dispositifs de support psychologique dans les ONGs », in Mayssa' El Husseini (dir.), *Soins psychologiques en terrain humanitaire : quand trauma, altérité culturelle et histoires s'entremêlent*, Collection Hospitalité(s), Éditions In press, 2022, p. 25-56, [https://www.inpress.fr](https://www.inpress.fr/wp-content/uploads/2021/10/Extrait-Soins-psychologiques-en-humanitaire-EL-HUSSEINI-.pdf)

— 1. B. Bierens de Haan, H. Van Beerendonk, N. Michel *et al.*, « Le programme de soutien psychologique des intervenants humanitaires du Comité International de la Croix-Rouge (CICR) », *Revue Française de Psychiatrie et de Psychologie Médicale*, vol. 6, n° 53, février 2002, p. 27-33, <https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/misc/5fzjgf.htm>

— 2. Nicolas Veilleux, « La mission Humanitaire. Impacts pour les équipes et dispositifs de support psychologique dans les ONGs », in Mayssa' El Husseini (dir.), *Soins psychologiques en terrain humanitaire : quand trauma, altérité culturelle et histoires s'entremêlent*, Collection Hospitalité(s), Éditions In press, 2022, p. 25-56, <https://www.inpress.fr/wp-content/uploads/2021/10/Extrait-Soins-psychologiques-en-humanitaire-EL-HUSSEINI-.pdf>

progressive du milieu impose un changement d'attitude de la part de l'organisation. Ses responsables font peu à peu l'hypothèse que les traumatismes de ses volontaires ne constituent plus des « dommages collatéraux » à accepter sans coup férir, mais des maux que MSF doit contribuer à réduire. Comme cela s'est fait chez les militaires<sup>3</sup> – notamment depuis la reconnaissance dans les années 1980 du « syndrome post-Vietnam<sup>4</sup> » – ou les pompiers<sup>5</sup>, la confrontation régulière aux catastrophes, aux dangers et à la mort nécessiterait un suivi psychologique que l'employeur doit prendre en charge.

Ainsi, à partir du milieu des années 1990, et à des rythmes différents selon ses sections<sup>6</sup>, l'organisation réagit lorsque ses équipes sont confrontées à des événements qu'elles jugent traumatiques. Bien que la plupart des expatriés aient continué à effectuer des missions sans support psychologique, MSF – Belgique met en place dès 1996 un appui d'expatrié à expatrié, de pair à pair, sur la base du volontariat pour ceux qui considèrent avoir subi des chocs. Chez MSF – France, à la suite de la première guerre

approach. MSF's managers slowly came round to the idea that the trauma suffered by its volunteers was no longer "collateral damage" to be accepted without question but an evil that MSF must help overcome. As had been the case with the military<sup>3</sup> – especially since the recognition of "Post-Vietnam Syndrome" in the 1980s<sup>4</sup> – and the fire service,<sup>5</sup> regular exposure to disaster, danger and death would require psychological support that the employer must provide.

Starting in the mid-1990s, and with each section moving at its own pace,<sup>6</sup> the organisation reacted when its teams were exposed to events they considered traumatic. Even though most expatriates continued to carry out their missions without psychological support, in 1996 MSF-Belgium introduced expatriate-to-expatriate, peer-to-peer support on a voluntary basis for those who believed that they had suffered shock. Following the first war in Chechnya (1994-1996) and the genocide in Rwanda (1994) – where many MSF international workers saw their national colleagues die –, MSF-France introduced the *Lieu de parole* [place for speaking] system. From the late 1990s, MSF's longest-serving staff were offered free consultations with

wp-content/uploads/2021/10/Extrait-Soins-psychologiques-en-humanitaire-EL-HUSSEINI-.pdf

— 3. Carle Doutheau, François Lebigot, Christian Moraud et al., « Facteurs de stress et réactions psychopathologiques dans l'armée française au cours des missions de l'ONU », *Revue internationale des services de santé des forces armées*, n° 67, 1994, p. 30-34; D. Raingeard et F. Lebigot, « Action psychologique et psychiatrique en faveur des soldats de l'opération Turquoise (Zaïre, juillet-août 1994) », *Annales médico-psychologiques*, vol. 154, n° 2, 1996, p. 103-113; Neil Greenberg, S. L. Thomas, A. Iversen et al., "Do military peacekeepers want to talk about their experiences? Perceived psychological support of UK military peacekeepers on return from deployment", *Journal of Mental Health*, vol. 12, no. 6, 2003, pp. 565-573; Laurent Melchior Martinez, « Les dispositifs de soutien médicaux-psychologiques dans l'armée française », *Topique*, vol. 3, n° 144, 2018, p. 59-67.

— 4. Matthew J. Friedman, "Post-Vietnam syndrome: recognition and management", *Psychosomatics*, vol. 22, no. 11, November 1981, pp. 931-934, 941-942.

— 5. Alain Flaujat et Marianne Soldin, « Soutien psychologique chez les sapeurs-pompiers français », *Annals of Burns and Fire Disasters*, vol. 16, n° 1, 2003, p. 24-27.

— 6. MSF compte aujourd'hui cinq sections opérationnelles : MSF – France, Belgique, Suisse, Hollande, Espagne.

— 3. Carle Doutheau, François Lebigot, Christian Moraud et al., « Facteurs de stress et réactions psychopathologiques dans l'armée française au cours des missions de l'ONU », *Revue internationale des services de santé des forces armées*, n° 67, 1994, p. 30-34; D. Raingeard et F. Lebigot, « Action psychologique et psychiatrique en faveur des soldats de l'opération Turquoise (Zaïre, juillet-août 1994) », *Annales médico-psychologiques*, vol. 154, n° 2, 1996, p. 103-113; Neil Greenberg, S. L. Thomas, A. Iversen et al., "Do military peacekeepers want to talk about their experiences? Perceived psychological support of UK military peacekeepers on return from deployment", *Journal of Mental Health*, vol. 12, no. 6, 2003, pp. 565-573; Laurent Melchior Martinez, « Les dispositifs de soutien médicaux-psychologiques dans l'armée française », *Topique*, vol. 3, n° 144, 2018, p. 59-67.

— 4. Matthew J. Friedman, "Post-Vietnam syndrome: recognition and management", *Psychosomatics*, vol. 22, no. 11, November 1981, pp. 931-934, 941-942.

— 5. Alain Flaujat et Marianne Soldin, « Soutien psychologique chez les sapeurs-pompiers français », *Annals of Burns and Fire Disasters*, vol. 16, n° 1, 2003, p. 24-27.

— 6. MSF now has five operational sections: MSF-France, Belgium, Switzerland, the Netherlands and Spain.

**« Jusqu'à dans les années 2010, le support psychologique – quelle que soit la forme qu'il ait pris selon les sections de l'organisation – ne concerne que les traumatismes les plus sévères. »**

**“Until the 2010s, however, psychological support (under whatever form it took depending on the section) only addressed the most severe trauma.”**

de Tchétchénie (1994-1996) et du génocide au Rwanda (1994) – où plusieurs travailleurs internationaux de MSF ont vu mourir leurs collègues nationaux –, le dispositif dit « Le lieu de parole » est déployé. Dès la fin des années 1990, un hangar logistique de Seine-Saint-Denis permet d'abord aux personnels les plus anciens de MSF d'accéder librement à une consultation avec un psychologue. Déplacé ensuite au siège de MSF – France d'alors, rue Saint-Sabin à Paris, ce dispositif s'est ouvert à l'ensemble du personnel qui le souhaitait, en offrant une demi-journée hebdomadaire de créneaux de consultation.

Cependant, jusque dans les années 2010, le support psychologique – quelle que soit la forme qu'il ait pris selon les sections de l'organisation – ne concerne que les traumatismes les plus sévères. Comme le dit l'un des psychologues, aujourd'hui en charge d'une PSU chez MSF : « Auparavant, on disait que tu avais mérité ton débriefing psychologique si tu avais eu ton kidnapping. Il fallait que ce soit *hardcore*. Même, limite, tu te faisais braquer sur la route, cela ne suffisait pas. »

a psychologist in a logistics warehouse in Seine-Saint-Denis. This facility was then moved to MSF-France headquarters, which was on the Rue Saint-Sabin in Paris at the time. It was made available to all staff who wished to take part and offered a half-day consultation slot every week.

Until the 2010s, however, psychological support (under whatever form it took depending on the section) only addressed the most severe trauma. As one of the psychologists, who is now in charge of a PSU at MSF, said: “We used to say that you'd earned your psychological debriefing if you'd been kidnapped. It had to be *hardcore* though: being held up on the road was not enough.”

### **Stage two: dealing with stress in the workplace**

Although MSF gradually assumed responsibility for traumatic suffering, emotional states such as frustration, anxiety, sadness, burnout and compassion fatigue were still, at the time, a matter for the individual and therefore beyond the scope of the systems put in place by the organisation. This was not unique to the humanitarian sector. In 2006, two psychopathologists stated that, in the professional environment, particularly in France, “very few companies are inclined to implement comprehensive prevention policies”.<sup>7</sup> Employers have long considered a psychology unit dedicated to the mental well-being of employees to be an unnecessary cost item or a “negative” sign symbolic of the stress or abnormal distress suffered by their teams,<sup>8</sup> if not a “Pandora's box”<sup>9</sup> from which a torrent of responsibilities could emerge for the company.

— 7. Nicolas Combalbert et Jean-Marie Lançon, « Les spécificités du débriefing psychologique en milieu professionnel », *Pratiques Psychologiques*, vol. 12, n°3, septembre 2006, p. 261-269.

— 8. Marc Lorient, « Agir contre le stress et les risques psychosociaux au travail », *Regards sur l'actualité : mensuel de la vie publique en France*, n°363, 2010, p. 52-63.

— 9. Patrick Légeron, *Le Stress au travail*, Éditions Odile Jacob, 2001.

## Deuxième phase : l'intégration du stress au travail

Bien que la responsabilité de MSF sur la souffrance traumatique soit progressivement acquise, les états émotionnels comme la frustration, l'anxiété, la tristesse, le burn-out et la fatigue compassionnelle continuaient de relever, toujours à l'époque, du ressort de l'individu, et échappaient ainsi aux dispositifs organisationnels mis en place. Et cela n'est pas propre au secteur humanitaire. En 2006, deux psychopathologues affirment que, dans le milieu professionnel, en particulier français, « peu d'entreprises sont enclines à mettre en place des politiques de prévention globale<sup>7</sup> ». Une cellule psychologique dédiée à la prise en charge du bien-être mental des salariés dans son ensemble a longtemps été considérée comme un poste de coût inutile par les employeurs ou comme un signe « négatif », symbolique d'un stress ou d'une détresse anormale des équipes<sup>8</sup>, voire comme une « boîte de Pandore<sup>9</sup> » de laquelle émergerait un trop-plein de responsabilités pour l'entreprise.

La transformation de la société incite cependant les organisations à évoluer. Depuis 2008, les articles L.4121- 1 du code du travail français imposent à « l'employeur [de prendre] les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé [...] mentale des travailleurs ». En d'autres termes, il a l'obligation de prendre en considération non seulement les aspects traumatiques, mais aussi les risques psychosociaux liés à l'environnement de travail. Par ailleurs, dans le secteur humanitaire, la diversification depuis les années 2010 du profil des expatriés, davantage issus d'études spécialisées et inscrits dans

The transformation of society, however, has forced organisations to change. Since 2008, Article L.4121-1 of the French Labour Code requires “the employer [to take] the measures necessary to ensure the safety and protect the mental [...] health of workers”. In other words, the employer has an obligation to consider not just the traumatic aspects but also the psychosocial risks associated with the work environment. Furthermore, in the humanitarian sector, the diversification of the expatriate profile since the 2010s, with more expatriates coming from specialised backgrounds with a specific career in mind,<sup>10</sup> has helped raise the level of attention paid to employees. Lastly, the acceptance and recognition of psychologists has evolved. As one of them at MSF-Belgium said: “[In 2009], whenever [she came] into the canteen, people would say: ‘Shhhh! The shrink’s here, don’t say anything. She’ll analyse us!’ [...] It’s not like that anymore, it’s become the norm. We’re destigmatising it.”

Whilst Barthold Bierens de Haan has been suggesting since the 1990s that work-related stress (which he called “basic stress” at the time)<sup>11</sup> should be included in the mental healthcare of humanitarian workers, two major disasters finally acted as the catalyst for a change in MSF management’s point of view regarding the nature and prerogatives of psychological support, which until then had been dedicated solely to trauma. Following the 2010 earthquake in Haiti which killed more than 280,000 people, a special “time out” system, including an appointment with a psychologist, was introduced for all MSF-France expatriates. Similarly, during the 2014-2015 Ebola outbreak in West Africa, during which about half the patients entering

— 7. Nicolas Combalbert et Jean-Marie Lançon, « Les spécificités du debriefing psychologique en milieu professionnel », *Pratiques Psychologiques*, vol. 12, n°3, septembre 2006, p. 261-269.

— 8. Marc Lorient, « Agir contre le stress et les risques psychosociaux au travail », *Regards sur l'actualité : mensuel de la vie publique en France*, n°363, 2010, p. 52-63.

— 9. Patrick Légeron, *Le Stress au travail*, Éditions Odile Jacob, 2001.

— 10. Ludovic Joxe, « Les ressorts de l'(in)satisfaction : le cas du personnel international humanitaire », thèse de doctorat en sociologie, université Paris-Descartes, 2019, <https://theses.hal.science/tel-03281513>

— 11. B. Bierens de Haan, H. Van Beerendonk, N. Michel et al., « Le programme de soutien psychologique des intervenants humanitaires... », art. cit.

une perspective de carrière<sup>10</sup>, a contribué à augmenter l'exigence d'attention portée aux salariés. Enfin, l'acceptation et la reconnaissance des psychologues a évolué. Comme le dit l'une d'entre elles chez MSF – Belgique : « [En 2009], quand [elle arrivait] à la cantine, les gens disaient : "Chhhhuut ! La psy est là, il ne faut pas parler. Elle va nous analyser !" [...] Aujourd'hui, ce n'est plus du tout la même considération, c'est devenu normal. On déstigmatise. »

Alors que Barthold Bierens de Haan suggérait, depuis les années 1990, d'intégrer le stress au travail (qu'il nommait alors « stress de base<sup>11</sup> ») dans la prise en charge de la santé mentale des travailleurs humanitaires, deux grandes catastrophes ont finalement servi de catalyseur à la modification du point de vue des responsables de MSF sur le sens et les prérogatives du soutien psychologique, jusque-là dédié aux seuls traumatismes. À la suite du tremblement de terre en Haïti en 2010 qui a fait plus de 280 000 morts, un sas de décompression à Saint-Domingue – incluant un rendez-vous avec un psychologue – a été systématisé pour tous les expatriés de MSF – France. De même, lors de l'épidémie d'Ebola de 2014-2015 en Afrique de l'Ouest, au cours de laquelle environ la moitié des patients qui entraient dans les centres de traitement décédaient, l'ensemble des équipes internationales ont été débriefées psychologiquement. Selon une membre de la PSU de MSF – Belgique : « Les gens ont trouvé qu'il y avait une plus-value de malade. C'est là où tout s'est débloquent, les moyens, etc. C'était une urgence très longue [...]. Et ça a créé un vrai changement au siècle. »

Cette systématisation a en effet permis de faire émerger d'autres thématiques psychologiques, davantage liées au

treatment centres died, all expatriate teams were psychologically debriefed. According to a member of an MSF-Belgium PSU: "People felt the added benefit went through the roof. That's when it all came together, the resources, etc. It was a very long emergency [...]. And it created a real change at headquarters."

This systematisation allowed other psychological themes to emerge, themes more closely linked to an individual's relationship with his/her commitment, the culture gap, life in a team, the living conditions on a mission, etc. A psychologist from these PSUs tells how several expatriates, upon returning from their recent mission to Ukraine, reported their dismay at the humanitarian competition they witnessed between organisations and how another expatriate had resigned three weeks after arriving in Ethiopia because the atmosphere between team members seemed too tense.

Psychological support is no longer confined to dealing with violent emotional shocks, therefore, but more broadly with management methods, relationships with colleagues and the meaning given to one's work. The two main avenues of psychological care – the one-off avenue of disasters of the "military" or "firefighter" type, and the continuous avenue of stress at work linked to relations with colleagues, management or to psychosocial risks of the "France Telecom" type<sup>12</sup> – thus gradually converge. The psychology units of MSF-Belgium and MSF-Netherlands were the first to provide support not just for expatriates returning from missions in war contexts and who have been exposed to death but also to expatriates simply caught up in tense work contexts, oppressive atmospheres and projects deemed frustrating.

— 10. Ludovic Joxe, « Les ressorts de l'(in)satisfaction : le cas du personnel international humanitaire », thèse de doctorat en sociologie, université Paris-Descartes, 2019, <https://theses.hal.science/tel-03281513>

— 11. B. Bierens de Haan, H. Van Beerendonk, N. Michel et al., « Le programme de soutien psychologique des intervenants humanitaires... », art. cit.

— 12. See, for example, the Europe 1 article of 7 July 2016 entitled « "L'affaire" France Télécom, symbole de la souffrance au travail » which tells the story of the "affair" until the trial: <http://www.europe1.fr/societe/laffaire-france-telecom-symbole-de-la-souffrance-au-travail-2793691> and Yves Clot's work on this subject: Yves Clot, *Le travail à cœur – Pour en finir avec les risques psychosociaux*, Éditions La Découverte, 2010.

rapport de l'individu à son engagement, au décalage culturel, à la vie d'équipe, aux conditions de vie en mission, etc. L'un des psychologues de ces PSU raconte comment plusieurs expatriés, au retour de leur mission récente en Ukraine, ont rapporté leur désarroi face à l'observation d'une concurrence humanitaire entre organisations, et comment un autre expatrié avait démissionné trois semaines après son arrivée en Éthiopie, car l'ambiance lui semblait trop tendue entre les membres de l'équipe.

Ainsi, le soutien psychologique ne s'est plus seulement intéressé aux chocs émotionnels violents, mais plus généralement aux modes de gestion, aux relations avec les collègues ou au sens donné à son travail. Les deux perspectives de prise en charge psychologique – la perspective ponctuelle des catastrophes, du type « militaire » ou « pompier », et la perspective continue du stress au travail lié aux relations avec ses collègues, au management ou aux risques psychosociaux, du type « France Telecom<sup>12</sup> » – se rejoignent alors progressivement. Les cellules psychologiques de MSF – Belgique et MSF – Hollande ont été les premières à ne plus seulement apporter un soutien aux expatriés revenant de mission dans des contextes de guerre où ils étaient exposés à la mort, mais également un soutien aux expatriés pris dans des contextes de travail simplement tendus, des ambiances pesantes, et des projets jugés frustrants. Bien que MSF – France et MSF – Suisse disposaient de moyens humains inférieurs (MSF – Suisse externalisait cette activité avec un psychologue indépendant quand MSF – France n'avait qu'un seul psychologue), ces deux sections ont épousé peu après la même vision que leurs deux consœurs du nord de l'Europe. En effet, selon une

**« Le soutien psychologique ne s'est plus seulement intéressé aux chocs émotionnels violents, mais plus généralement aux modes de gestion, aux relations avec les collègues ou au sens donné à son travail. »**

**“Psychological support is no longer confined to dealing with violent emotional shocks, therefore, but more broadly with management methods, relationships with colleagues and the meaning given to one's work.”**

Even though MSF-France and MSF-Switzerland had fewer human resources at their disposal (MSF-Switzerland outsourced this activity to an independent psychologist, whilst MSF-France had just one psychologist), these two sections soon adopted the same vision as their two sister organisations in northern Europe. Echoing the remarks of humanitarian anthropologist Anne-Meike Fechter, a psychologist from MSF-Belgium said, “Stress is just as prevalent among workers who don't have to deal with traumatic situations”<sup>13</sup> and psychological suffering can exist in any context. She added: “You should see people when they come back, whatever their mission. It's not because you went to Afghanistan or Zimbabwe. That has nothing to do with it. You suffer in different ways. And you often suffer more when you come back from Zimbabwe.”<sup>14</sup> Thus, one of the projects that recently resulted in the highest number of early end-of-mission resignations and achieved the highest indicators in terms of mental fatigue is,

— 12. Voir par exemple, l'article d'Europe 1, du 7 juillet 2016, intitulé « “L'affaire” France Télécom, symbole de la souffrance au travail » qui retrace l'histoire de l'affaire jusqu'au procès : <http://www.europe1.fr/societe/laffaire-france-telecom-symbole-de-la-souffrance-au-travail-2793691> et l'ouvrage de Yves Clot, *Le travail à cœur – Pour en finir avec les risques psychosociaux*, Éditions La Découverte, 2010.

— 13. Anne-Meike Fechter, “The Personal and the Professional: aid workers' relationships and values in the development process”, *Third World Quarterly*, vol. 33, no. 8, September 2012, pp. 1387–1404.

— 14. This statement implies that Afghanistan is a source of traumatic shock while Zimbabwe is a calm country.

psychologue de MSF – Belgique rejoignant les remarques de l’anthropologue de l’humanitaire Anne-Meike Fechter : « Le stress serait aussi prévalent chez les travailleurs ne devant pas affronter de situations traumatiques<sup>13</sup> », et les souffrances psychologiques peuvent exister quel que soit le contexte. Elle ajoute : « Il faut voir les gens quand ils reviennent, quelle que soit leur mission. Ce n’est pas parce que tu es parti en Afghanistan ou au Zimbabwe. Ça n’a rien à voir. Tu as des souffrances différentes. Et tu en as même souvent plus en revenant du Zimbabwe.<sup>14</sup> » Ainsi, selon la PSU de MSF – France, l’un des projets ayant récemment entraîné le plus grand nombre de fins de mission anticipées et atteint les indicateurs les plus élevés s’agissant de fatigue mentale est celui établi en région parisienne auprès de la population migrante.

Symbole de cette transformation des activités de la cellule psychologique, MSF – Belgique a édité un guide pour les coordinateurs de projet intitulé *Gestion et prévention du stress : le rôle du coordinateur de projet*<sup>15</sup>. Seule une des onze parties du guide porte sur les « incidents critiques » et/ou traumatiques du type accident de la route, braquage ou enlèvement. Les dix autres parties portent sur la satisfaction des « besoins physiologiques », des « besoins de contrôle » ou des « besoins d’appartenance » des expatriés, sur des thématiques plus générales liées au travail en groupe, ou sur le soutien à apporter à ses employés. Ce guide est donc largement plus orienté sur la gestion des tensions potentielles au sein d’équipes fatiguées physiquement et moralement que sur une gestion propre du stress traumatique ou post-traumatique lié à des contextes

according to MSF-France’s PSU, the project set up in the Paris region with the migrant population.

Symbolic of this transformation of the psychology unit’s activities, MSF-Belgium has published a guide for project coordinators entitled “Stress prevention and management: the role of the project coordinator”.<sup>15</sup> Just one of the guide’s eleven sections deals with “critical” and/or traumatic incidents such as road accidents, hold-ups or kidnappings. The other ten deal with addressing expatriates’ “physiological needs”, “control needs” or “the need to belong” and more general themes relating to working in a group or to the support to be provided for employees. This guide is therefore much more focused on managing potential tension in physically and emotionally tired teams than on managing traumatic or post-traumatic stress generated by contexts of war or disaster.

Support is not just offered on return but also throughout the mission. The psychosocial service can be reached “24/7” by any member of the organisation in the field. Since 2020, MSF-France has also been developing specific support mechanisms, discussion groups and a generic email address to which all employees can write directly and confidentially. Without waiting for its staff to reveal their suffering, MSF-France, through its PSU, has also systematised proactive contact with project members deemed to be the most psychologically affected (those dealing with migrants, victims of sexual violence or burn victims) and with “emergency pool” staff (those who, over a short period of time [usually a year], are frequently exposed to a heavy workload in an emotionally demanding disaster context). Whenever possible, discussions are held in the expatriate’s native language so as to “facilitate introspection”.

— 13. Anne-Meike Fechter, “The Personal and the Professional: aid workers’ relationships and values in the development process”, *Third World Quarterly*, vol. 33, no. 8, September 2012, pp. 1387–1404.

— 14. Ce témoignage sous-entend que l’Afghanistan serait un pays source de chocs traumatiques alors que le Zimbabwe serait un pays calme.

— 15. MSF Operational Centre Brussels, “Stress prevention and management: the role of the Project Coordinator”, November 2016 – 1st edition.

— 15. MSF Operational Centre Brussels, “Stress prevention and management: the role of the Project Coordinator”, November 2016 – 1st edition.

de guerre ou de catastrophes. Le soutien n'est pas proposé seulement au retour, mais aussi tout au long de la mission. Le service psychosocial peut être joint « 24h/24 » par n'importe quel membre de l'organisation sur le terrain. MSF – France a aussi développé depuis 2020 des mécanismes spécifiques d'accompagnement, des groupes de paroles et une adresse email générique à laquelle tous les salariés peuvent écrire, directement et de façon confidentielle. Sans attendre l'expression de souffrances par son personnel, MSF – France, via sa PSU, a également systématisé la prise de contact proactive vers les membres des projets considérés comme les plus psychologiquement impactants (ceux portant sur les migrants, les victimes de violences sexuelles, ou les grands brûlés) et vers le personnel du « pool d'urgence » (qui enchaîne sur un temps court, en général un an, plusieurs expériences avec des charges de travail importantes dans des contextes de catastrophes émotionnellement éprouvants). Dans la mesure du possible, les échanges sont proposés dans la langue maternelle des expatriés pour « faciliter le travail d'introspection ».

### Troisième phase : le positionnement actuel de la cellule psychologique

Désormais organisée selon une prise en charge psychologique globale, MSF voit néanmoins apparaître de nouveaux sujets de dissensions et de débats. Le support psychologique répondrait d'abord, pour certains, à un besoin utilitariste de fidélisation de ses salariés et, d'une certaine manière, à une recherche de productivité. À l'instar des entreprises du secteur privé, MSF devrait disposer de personnels en bonne santé pour atteindre ses objectifs. De nombreuses études montrent en effet que le stress et la violence psychologique impactent le fonctionnement, l'efficacité et la productivité de l'organisation<sup>16</sup>.

— 16. Jeffrey P. Kahn and Alan M. Langlieb, *Mental Health and Productivity in the Workplace: A Handbook for Organizations and Clinicians*, Jossey-Bass, 2003 ; Ron Z. Goetzel, Kevin Hawkins,

### Stage three: the current status of the psychology units

Now oriented towards comprehensive psychological care, MSF is nevertheless seeing new areas of disagreement and debate emerge. For some, psychological support is primarily a practical response to the need to retain employees and, in a way, to the pursuit of productivity. Like private sector companies, MSF needs healthy staff in order to achieve its goals. Many studies show that stress and psychological violence affect the functioning, efficiency and productivity of an organisation.<sup>16</sup> According to an MSF PSU member: "Having good mental health is not an end in itself. The aim is to ensure that the teams are healthy so that the project's objectives can be achieved. Team health is a means to an end." According to this way of thinking, the psychology unit is there to serve operations. For others, being in good health is an end in itself and the psychology unit must contribute to the organisation's mission to alleviate the suffering of others, including that of its members. Where such a unit exists, it is there to avoid piling misfortune on top of misfortune, to respond to the humanitarian precept of "do no harm" and contribute to discussions on "acceptable risk". This second way of thinking gives rise to a different approach for the unit, making it more involved in operations and closer to the mental health projects of the beneficiaries. In a way, such an understanding allows the organisation to protect itself from criticism, sustain the meaning of its actions and, lastly, take part in its own autopoiesis (i.e. its self-preservation).<sup>17</sup>

— 16. Jeffrey P. Kahn and Alan M. Langlieb, *Mental Health and Productivity in the Workplace: A Handbook for Organizations and Clinicians*, Jossey-Bass, 2003; Ron Z. Goetzel, Kevin Hawkins, Ronald J. Ozminkowski et al., "The health and productivity cost burden of the 'Top 10' physical and mental health conditions affecting six large U.S. employers in 1999", *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, vol. 45, no. 1, January 2003, pp. 5–14; Ron Z. Goetzel, Stacy R. Long, Ronald J. Ozminkowski et al., "Health, absence, disability, and presenteeism cost estimates of certain physical and mental health conditions affecting U.S. employers", *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, vol. 46, no. 4, May 2004, pp. 398–412.

— 17. Niklas Luhmann, *Systèmes sociaux : esquisse d'une théorie générale*, Presses de l'Université Laval, 2011.

## « MSF voit ses cellules psychologiques traiter un nombre toujours plus important de cas. »

**“MSF’s psychology units are dealing with an ever-increasing number of cases.”**

Selon l’une des membres d’une PSU de MSF : « Être en bonne santé mentale n’est pas une fin en soi. On cherche à ce que les équipes soient saines pour atteindre les objectifs du projet. La santé des équipes est un moyen. » D’après cette vision, la cellule psychologique se met au service des opérations. Pour d’autres, être en bonne santé constitue une fin en soi, et la cellule psychologique doit participer à la vocation de l’organisation d’alléger la souffrance d’autrui, y compris celle de ses membres. Si une telle cellule existe, c’est pour éviter d’ajouter du malheur au malheur, répondre au précepte humanitaire de « ne pas nuire » et participer en pratique à la réflexion sur le « risque acceptable ». De cette seconde vision découle un autre positionnement de la cellule, davantage actrice des opérations et plus rapprochée des projets de santé mentale des bénéficiaires. D’une certaine façon, une telle compréhension permet à l’organisation de se protéger des critiques, de maintenir le sens de son action et, finalement, de participer à son autopoïèse (c’est-à-dire son autoconservation)<sup>17</sup>.

Ronald J. Ozminkowski *et al.*, “The health and productivity cost burden of the ‘Top 10’ physical and mental health conditions affecting six large U.S. employers in 1999”, *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, vol. 45, no. 1, January 2003, pp. 5–14 ; Ron Z. Goetzel, Stacy R. Long, Ronald J. Ozminkowski *et al.*, “Health, absence, disability, and presenteeism cost estimates of certain physical and mental health conditions affecting U.S. employers”, *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, vol. 46, no. 4, May 2004, pp. 398–412.

— 17. Niklas Luhmann, *Systèmes sociaux : esquisse d’une théorie générale*, Presses de l’Université Laval, 2011.

Another area that has long been a topic of discussion among members of the organisation is whether to outsource psychological care or manage it in-house. Alongside the fear inspired by the idea that psychological care is associated with madness, and the myth of the humanitarian hero who does not need help, there was the idea that one cannot be a colleague and a therapist at the same time. Psychological support therefore had to be provided by someone from the outside. Yet there was also a prevailing idea that given a certain degree of *esprit de corps*, only someone from the humanitarian community could really understand a worker from that same sector, hence the original principle of peer-to-peer support or support provided by psychologists who had previously experienced the realities of the field. This second option, which some sections have pursued, has allowed PSUs to act as an in-house early-warning system. When, during their psychological debriefings, several individuals complained about the same type of difficulty, the PSUs reported back to the operations department or management that potential systemic problems were latent in some projects, or even at organisational level. The debate between outsourcing and in-house management has recently been settled once and for all, as MSF-Switzerland, the last section to find itself in this situation, stopped delegating its psychological care to practitioners “in town” in 2020.

Furthermore, after systematising trauma care and then recognising that stress at work was also the responsibility of the employer, MSF’s psychology units are dealing with an ever-increasing number of cases. The organisation as a whole has, admittedly, taken charge of these issues, but according to all the PSUs, the operations department may have a tendency to refer issues to these units that do not fall within their remit. For example, MSF-France’s PSU is seeking to refocus around what it considers to be its core business, namely the prevention of vicarious trauma (compassion fatigue)

L'un des sujets qui a également longtemps alimenté les discussions des membres de l'organisation était celui de l'externalisation, ou de la gestion en interne de la prise en charge psychologique. En effet, outre la crainte inspirée par le soin psychologique associé à la folie et le mythe du héros humanitaire qui n'aurait pas besoin d'aide, existait l'idée selon laquelle on ne peut pas être à la fois collègue et thérapeute. Dès lors, le soutien psychologique devait être assuré par quelqu'un d'extérieur. Pourtant, était aussi prégnante l'idée selon laquelle, du fait d'un certain esprit de corps, seule une personne du sérail humanitaire pourrait vraiment comprendre un travailleur du même secteur. D'où, au départ, le principe d'un soutien de pair à pair, ou apporté par des psychologues qui auraient préalablement expérimenté les réalités du terrain. Cette deuxième option, que certaines sections ont suivi, a alors permis aux PSU de jouer un rôle d'alarme interne. Quand plusieurs individus se plaignaient pendant leurs débriefings psychologiques de faire face au même type de difficultés, les PSU faisaient remonter, auprès du département des opérations ou de la direction, l'information selon laquelle de potentiels problèmes systémiques étaient latents dans certains projets, voire au niveau de l'organisation. Le débat entre externalisation et gestion en interne aurait été définitivement tranché récemment puisque MSF – Suisse, la dernière section dans cette situation, a cessé en 2020 de déléguer sa prise en charge psychologique à des praticiens « en ville ».

Par ailleurs, après avoir organisé la systématisation de la prise en charge traumatique, puis reconnu que le stress au travail relevait également de la responsabilité de l'employeur, MSF voit ses cellules psychologiques traiter un nombre toujours plus important de cas. Certes, l'organisation dans son ensemble s'est approprié ces thématiques, mais selon l'ensemble des PSU, le département des opérations pourrait avoir tendance à se défausser sur les cellules psychologiques concernant des

and how to treat it. The operations department may therefore take over the preventive aspects relating to organisational management methods, workload, interculturality or the advance understanding of the sector's issues and dilemmas. According to this approach, just as it would be the responsibility of the PSU to care for the victims and train the managers in psychological first aid (PFA), it would be the responsibility of management to adapt working methods with a view to reducing the psycho-social risks upstream.

Lastly, one of the main current issues of psychological support is the care of national staff. As one of MSF's psychologists said: "I'll tell you straight: 95% of the psychology units' work was on the 'expats' who accounted for only 10% of the people in the field. So the idea is to rebalance this sort of thing." For a long time, in an organisation marked by the idea that expatriates were from the Global North and national staff from the Global South, the stereotype that local employees were used to physical and mental suffering was widespread. Given that "nat staff"<sup>18</sup> were resilient, and that they knew how to cope," providing them with support seemed unnecessary. Given the "south-isation" of the organisation<sup>19</sup> and the in-house discussions about potential systemic racism,<sup>20</sup> however, this stereotype has disappeared, and psychological support has become available to all staff.

— 18. Meaning "national staff".

— 19. Ludovic Joxe, « La "sudisation" du secteur de l'aide internationale. Entre opportunité d'émancipation et déplacement des rapports de domination », *Revue internationale des études du développement*, vol. 1, n° 241, 2020, p. 165-186.

— 20. See for example France Info, *Un millier d'actuels et anciens salariés de Médecins Sans Frontières accusent l'ONG de « racisme institutionnel »*, 11 juillet 2020, [https://www.francetvinfo.fr/societe/racisme/d-actuels-et-d-anciens-salaries-de-medecins-sans-frontieres-accusent-l-ong-de-racisme-institutionnel\\_4042619.html](https://www.francetvinfo.fr/societe/racisme/d-actuels-et-d-anciens-salaries-de-medecins-sans-frontieres-accusent-l-ong-de-racisme-institutionnel_4042619.html) ; MSF, *Statement by the MSF UK Board of Trustees on institutional racism*, 29 June 2020, <https://msf.org.uk/msf-uk-board-trustees-statement-institutional-racism>

problématiques qui ne seraient pas du ressort de ces dernières. Par exemple, la PSU de MSF – France cherche à se recentrer autour de ce qu'elle considère être son cœur de métier, à savoir la prévention du stress vicariant (fatigue compassionnelle) et les aspects curatifs. En conséquence, le département des opérations pourrait reprendre à sa charge la part préventive liée aux modes de gestion de l'organisation, à la charge de travail, à l'interculturalité ou à la compréhension anticipée des enjeux et dilemmes du secteur. Selon cette perspective, autant il serait de la responsabilité des PSU de prendre en charge les victimes et former les managers aux premiers secours psychologiques (PSP), autant il serait de la responsabilité des directions d'adapter les manières de travailler pour réduire les risques psycho-sociaux en amont.

Enfin, l'un des principaux enjeux actuels du soutien psychologique est celui de la prise en charge du personnel national. Comme le confie l'un des psychologues de MSF : « Je te le dis cash : 95 % du travail des cellules psychologiques étaient sur les "expats" qui ne représentaient que 10 % des gens sur le terrain. Donc l'idée, c'est de rééquilibrer ces choses-là. » Pendant longtemps, dans une organisation marquée par l'idée selon laquelle les expatriés étaient issus du Nord et le personnel national originaire du Sud, circulait le stéréotype selon lequel les employés locaux étaient habitués à la souffrance physique et mentale. En considérant que « les "staffs nats"<sup>18</sup> étaient résilients, et qu'ils savaient gérer », leur apporter un soutien semblait inutile. Mais avec la « sudisation » de l'organisation<sup>19</sup> et les discussions en interne autour d'un potentiel racisme systémique<sup>20</sup>,

— 18. Synonyme de « personnel national ».

— 19. Ludovic Joxe, « La "sudisation" du secteur de l'aide internationale. Entre opportunité d'émancipation et déplacement des rapports de domination », *Revue internationale des études du développement*, vol. 1, n° 241, 2020, p. 165-186.

— 20. France Info, *Un millier d'actuels et anciens salariés de Médecins Sans Frontières accusent l'ONG de « racisme institutionnel »*, 11 juillet 2020, <https://www.francetvinfo.fr/societe/racisme/d-actuels-et-d-an->

MSF-Belgium's 24/7 psychosocial service is also available to national staff, and since 2019 the organisation has opened three decentralised and intersectional psychology units in Amman (Jordan), Dakar (Senegal) and Nairobi (Kenya). These units employ psychologists who speak the local languages and are able to integrate cultural aspects into their practice. The existence of these units also makes it possible to offset the lack of skilled resources in certain neighbouring countries where the technical platform is less developed.

Yet, whilst local employees can theoretically access these psychological support services, few do. Not only do they usually rely on local resources, friends, family, or colleagues when faced with a difficult situation, they are also often unaware of the value and existence of this support. Despite the psychology units' efforts to communicate and make themselves known to teams in the field, MSF's intrinsic focus on emergency response limits this possibility. Indeed, "if, at a given moment, long-term projects account for the majority of MSF's work, they represent only a small proportion of the total number of operations, and many activities only last a few months".<sup>21</sup> The staff recruited to these projects, and who constitute the bulk of the organisation's workforce but are only on temporary contracts, barely have the time to familiarise themselves with the resources available to them before their contract expires.

Lastly, the distribution of tasks between the psychology units and the operations department seems to have swung back and forth in a dynamic process over the years. In any event, after being dismissed, concealed, or even deemed to be an unnecessary cost item, psychological support for MSF staff has become an essential activity from which

— 21. Ludovic Joxe, « La pyramide de politisation – De l'impolitisation à la politisation critique chez Médecins Sans Frontières », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 286, 2022, p. 401-428.

ce stéréotype s'est estompé et le support psychologique s'est ouvert à l'ensemble du personnel.

Le service psychosocial de MSF – Belgique joignable 24h/24 l'est aussi pour le personnel national ; en outre, l'organisation a ouvert, depuis 2019, trois unités psychologiques décentralisées et inter-sectionnelles à Amman en Jordanie, à Dakar au Sénégal et à Nairobi au Kenya. Celles-ci emploient des psychologues parlant les langues régionales et aptes à intégrer les aspects culturels dans leur pratique. L'existence de ces cellules permet aussi de pallier le manque de ressources compétentes dans certains pays limitrophes où le plateau technique est moins développé.

Pour autant, bien que les employés locaux puissent théoriquement joindre ces supports psychologiques, rares sont ceux qui le font. Non seulement, en cas de difficulté, ils s'appuient généralement sur les ressources locales, leurs amis, leur famille ou leurs collègues, mais ils se trouvent souvent dans une situation d'ignorance de l'intérêt et de l'existence de ce soutien. Malgré les efforts de communication déployés par les cellules psychologiques pour se faire connaître des équipes sur le terrain, le positionnement intrinsèque de MSF sur l'urgence limite cette possibilité. En effet, « si, à un instant T, les projets de long terme sont effectivement majoritaires, ceux-là ne représentent qu'une petite partie de la masse totale des interventions menées par MSF, et nombreuses sont les activités ne durant que quelques mois<sup>21</sup> ». Le personnel recruté sur ces projets – majoritaire à l'échelle de l'organisation mais temporaire – a alors à peine le temps

an ever-increasing number of staff benefit, both at headquarters and wherever the organisation operates.

*Translated from the French by Derek Scoins*

ciens-salaries-de-medecins-sans-frontieres-ac-cusent-l-ong-de-racisme-institutionnel\_4042619.html ; MSF, *Statement by the MSF UK Board of Trustees on institutional racism*, 29 June 2020, <https://msf.org.uk/msf-uk-board-trustees-statement-institutional-racism>

— 21. Ludovic Joxe, « La pyramide de politisation – De l'impolitisation à la politisation critique chez Médecins Sans Frontières », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n°286, 2022, p. 401-428.

de s'approprier les recours auxquels il a accès que déjà son contrat arrive à échéance.

Finalement, la répartition des tâches entre cellules psychologiques et département des opérations semble continuer, dans un processus dynamique au fil des ans, d'effectuer un mouvement de balancier. Après avoir été récusé, dissimulé, voire considéré comme un poste de coût inutile, le soutien psychologique du personnel de MSF est en tout cas devenu une activité incontournable dont de plus en plus de personnel bénéficie, aussi bien au siège que sur les terrains d'intervention de l'organisation.

## Biographies



### LUDOVIC JOXE

Après une formation initiale d'ingénieur et de premières expériences dans le secteur privé, Ludovic Joxe s'est investi à partir de 2011 chez Médecins Sans Frontières, d'abord en tant que logisticien et administrateur, puis en tant que coordinateur de projet. En parallèle de ses missions humanitaires, il rédige une thèse de sociologie intitulée « Les ressorts de l'(in)satisfaction : le cas du personnel international humanitaire », soutenue en 2019 à l'université Paris-Descartes. Ludovic a, depuis, publié de nombreux articles à propos du secteur humanitaire : sur l'acceptation, le hors-travail, la mobilité, la politisation, la faute au travail, le processus de « sudisation », les attaches des expatriés, etc. Il est aujourd'hui chercheur associé au Centre Population et Développement (UMR 196) et lauréat d'une bourse de recherche de la Fondation Croix-Rouge française sur le thème de la santé des exilés ukrainiens.

After originally training as an engineer and working in the private sector, Ludovic Joxe became involved in *Médecins Sans Frontières* in 2011, first as a logistician/administrator and then as a project coordinator. Alongside his humanitarian missions, in 2013 he started writing a doctoral thesis in sociology entitled *Les ressorts de l'insatisfaction. Le cas du personnel international humanitaire* [The sources of dissatisfaction. The case of international humanitarian staff] which he defended at Paris Descartes University in 2019. He has since published many articles about the humanitarian sector on topics such as acceptance, off-work life, mobility, politicisation, work misconduct, the process of "south-isation", expatriate loyalty, etc. He is an associate researcher at the *Centre Population et Développement (UMR 196)* and holds a research grant from the French Red Cross Foundation to study the health of Ukrainian refugees.

### NICOLAS VEILLEUX

Psychologue clinicien, Nicolas Veilleux rejoint Médecins Sans Frontières en 2003 où il occupe des fonctions de psychologue, coordinateur projet et coordinateur des ressources humaines. Depuis 2011, Nicolas coordonne la cellule de support pour les équipes de Médecins Sans Frontières.

A clinical psychologist, Nicolas Veilleux joined *Médecins Sans Frontières* in 2003 where he works as a psychologist, project coordinator and Human Resources coordinator.

He has been coordinating the support unit for *Médecins Sans Frontières* teams since 2011.

REPORTAGE

# Quand la terre tremble

## When the earth quakes

|→|

Un vieil homme marche au milieu des décombres dans l'Hatay, en Turquie, le 15 février 2023. Le 6 février 2023, un puissant séisme de magnitude 7,8 a frappé le sud de la Turquie, tuant plus de 50 000 personnes.

An old man walks among the rubble of destroyed buildings in Hatay, Turkey, 15 February 2023. On 6 February 2023, a powerful 7.8-magnitude earthquake struck southern Turkey, killing more than 50,000 people.







**A**lessio Paduano est né à Naples en 1984. Il étudie un an à Paris à l'université Paris VII – Denis Diderot grâce à une bourse. En 2007, il collabore en tant que rédacteur et photographe avec divers journaux italiens. En 2009, il est diplômé en sociologie à l'Université de Naples Federico II, obtenant une thèse en journalisme. La même année, il obtient son inscription à l'Ordre national des journalistes en Italie et sa carte de presse. En 2010, il étudie le photojournalisme à l'Académie des Beaux-Arts de Naples. Certaines de ses photographies ont été exposées à travers le monde : Palazzo delle Arti di Napoli, Castel dell'Ovo,

Bibbiena biennial et Photolux Festival (Italie), Visa pour l'image (France), Palm Springs Photo Festival (Californie), Musée historique (Bosnie-Herzégovine), Tel Aviv Photo Fair (Israël), ICA Space (Japon). Certains de ses clichés ont été publiés dans de grands journaux et magazines nationaux et internationaux dont *Time*, *The New York Times*, *The Wall Street Journal*, *National Geographic*, *Stern*, *Der Spiegel*, *El País*, *Le Monde*, *Paris Match*, *Newsweek*, *The Guardian*, *Internazionale* et *La Stampa*, ou repris dans des médias télévisés (CNN, BBC, Bloomberg). Son travail a été récompensé à plusieurs reprises, par exemple : Prix Krzysztofa Miller en 2021, Kolga Tbilisi Photo Award en 2021, Picture of the Year en 2019, Siena International Photo Awards en 2019.

Alessio Paduano était sur place, en février 2023, lorsque la terre a tremblé en Turquie et en Syrie, une catastrophe transfrontalière en somme, dans une zone à haute sensibilité géopolitique. Il en a ramené ces clichés forts et sensibles qui donnent non seulement à voir l'impact d'un séisme, mais aussi la mobilisation des secours et la détresse des survivants. Ce faisant, il nous donne l'opportunité de revenir sur un événement qui continue de dérouler ses effets, alors que la terre a – pour le moment – cessé de trembler, mais qui est désormais passé sous les radars de l'actualité. Conserver la mémoire, c'est bien l'une des vertus de la photographie.

*Présentation et légendes d'Alessio Paduano traduites  
de l'anglais par Sophie Jeangeorges*

**B**orn in Naples in 1984, Alessio Paduano won a scholarship to study at Paris Diderot University for a year. In 2007, he worked for various Italian newspapers as a writer and photographer. In 2009, he graduated in sociology from Naples Federico II University after writing his thesis in journalism. That same year, he obtained in Italy his registration with the National Order of Journalists and his press card. In 2010, he studied photojournalism at the Naples Academy of Fine Arts. Some of his photographs have been exhibited throughout the world, including at Palazzo delle Arti di Napoli, Castel dell'Ovo, Bibbiena biennial and Photolux Festival (Italy), Visa pour l'image (France), Palm Springs Photo Festival (California, US), Historical Museum (Bosnia and Herzegovina), Tel Aviv Photo Fair (Israel), and ICA Space (Japan). Major national and international newspapers and magazines have published some of his shots. These periodicals include *Time*, *The New York Times*, *The Wall Street Journal*, *National Geographic*, *Stern*, *Der Spiegel*, *El País*, *Le Monde*, *Paris Match*, *Newsweek*, *The Guardian*, *Internazionale* and *La Stampa*. His photographs have also been used by television channels, including CNN, the BBC and Bloomberg. His work has earned him multiple awards including: Krzysztof Miller Prize (2021), the Kolga Tbilisi Photo Award (2021), Picture of the Year (2019), the Siena International Photo Awards (2019).

When the earthquake struck Turkey and Syria in February 2023, Alessio Paduano was there on the ground, during a disaster that was essentially a cross-border catastrophe in a geopolitically sensitive region. He brought back these powerful, masterfully taken photographs which not only reveal the earthquake's impact but also capture the rescue workers' efforts and the distress of survivors. The result is that we get to look back at events now absent from the media but whose shockwaves are still felt today – albeit it metaphorically, although who knows when the earth might start shaking again. After all, keeping memories alive is the purpose of photography too.

Photos et légendes :

Photos and captions:

© Alessio Paduano

[www.alessiopaduano.it](http://www.alessiopaduano.it)

Texte de Sophie Alary

(présentation à la fin de son article)

Text by Sophie Alary

(presentation at the end of her article)

Le 6 février 2023, une séquence de tremblements de terre de magnitude 7,8 sur l'échelle de Richter frappait le sud-est de la Turquie et les zones frontalières du nord-ouest de la Syrie. Semant l'effroi parmi les populations, plus de dix mille répliques ont été enregistrées dans les semaines qui ont suivi par l'AFAD, l'agence publique turque de gestion des catastrophes et des situations d'urgence.

Ces photos, prises par Alessio Paduano quelques jours après le premier tremblement de terre dans différentes villes turques et au point de passage frontalier Cilvegözü – Bab al-Hawa, montrent la détresse et la solitude de ceux qui ont échappé au drame, mais ont souvent perdu leurs proches. Elles permettent également de prendre conscience de l'ampleur des destructions et de la mobilisation capitale des civils, qui se sont spontanément déployés pour porter secours aux victimes enfouies sous les décombres.

On 6 February 2023, a series of earthquakes – measuring a magnitude of 7.8 on the Richter scale – struck southeast Turkey and northwest Syria close to the Turkish border. Spreading panic through local populations, over 10,000 aftershocks were recorded in the weeks that followed the earthquake by Turkey's Disaster Management Authority (AFAD).

A few days after the first earthquake, Alessio Paduano took these photographs in several Turkish towns and at the border crossing between Cilvegözü – Bab al-Hawa. They show the distress and loneliness of those who fortunately survived but likely lost loved ones to the disaster. The shots also help us grasp the extent of the destruction and the amount of vital effort made by civilians who instinctively swung into action to rescue victims buried beneath the rubble.





|↑|

Intérieur d'une mosquée endommagée  
par le tremblement de terre dans l'Hatay,  
en Turquie, le 12 février 2023.

The interior of an earthquake-damaged  
mosque in Hatay, Turkey, 12 February 2023.



|←|

Vue aérienne de Kahramanmaraş,  
en Turquie, le 18 février 2023.

An aerial view of Kahramanmaraş,  
Turkey, 18 February 2023.



|↑|

Deux hommes attendent que les secouristes retirent des décombres les corps sans vie de leurs proches à Kahramanmaraş, en Turquie, le 16 février 2023.

Two men wait for rescuers to extract the lifeless bodies of their family members in Kahramanmaraş, Turkey, 16 February 2023.

### Un bilan très lourd dans une région fragilisée par des tensions géopolitiques

Dans cette partie du monde, les séismes sont fréquents, mais le bilan humain de la catastrophe est particulièrement lourd : au moins 57 000 morts, des dizaines de milliers de blessés, des millions de personnes privées de leur logement, des villes entières dévastées et des populations qui ont tout perdu... Les Nations unies estiment que plus de 9 millions de personnes en Turquie et au moins 8,8 millions de personnes en Syrie ont été directement touchées par les séismes. Pour Angela Kearney, représentante de l'Unicef en Syrie, « il s'agit de la catastrophe naturelle la plus grave jamais observée [dans la région], non seulement en termes d'impact émotionnel, mais aussi en termes de flux de déplacement ».

### A heavy toll in a region undermined by geopolitical tensions

Earthquakes are frequent in this region of the world, but this one's toll was especially high: at least 57,000 deaths, tens of thousands of people wounded, millions of people losing their homes, whole towns devastated and populations who lost everything. The UN (United Nations) believes that over 9 million people in Turkey and at least 8.8 million people in Syria were directly affected by the earthquake and its aftershocks. Angela Kearney, a UNICEF representative in Syria, said: "This is the worst natural disaster ever observed [in the region], not only in terms of emotional impact but in terms of displacement of people too."

Situation dramatique autant qu'inédite: le séisme frappe une région ravagée par douze années de conflit en Syrie qui ont plongé ce pays dans une crise humanitaire aigüe. Alors que 90 % de la population vit sous le seuil de pauvreté, les infrastructures des services civils et sociaux sont presque entièrement détruites. Ce conflit a provoqué d'importants déplacements internes et externes : quatre millions de réfugiés syriens vivent en Turquie, dont près de la moitié dans les zones touchées par les tremblements de terre.

Près de 200 établissements de santé syriens ont été endommagés et manquent de tout, privant de soins les victimes de la catastrophe comme les patients chroniques. Une épidémie de choléra, qui avait un temps été contenue, s'est ravivée. En effet, les infrastructures d'assainissement et d'approvisionnement en eau, déjà fragiles, ont presque toutes été atteintes dans les zones touchées. La flambée des prix et l'absence de revenus ont plongé des millions de personnes dans une situation de dépendance alimentaire absolue. Les conditions de vie dans les refuges collectifs sont propices aux flambées épidémiques de choléra et ne permettent pas de garantir la protection des personnes les plus vulnérables, parmi lesquelles les enfants et les femmes.

Les tremblements de terre ont considérablement alourdi la facture de la reconstruction qui s'élève déjà, après une décennie de guerre, à 900 milliards de dollars : un récent rapport de la Banque mondiale<sup>1</sup> estime à 7,9 milliards de dollars le coût des dégâts matériels dans les zones dévastées par le séisme.

En Turquie, dix-sept provinces ont été touchées par les secousses sismiques et quelque trois millions de personnes ont été déplacées, en majorité dans des

The situation is as dramatic as it is unprecedented: the earthquake struck a region that was already devastated by twelve years of conflict in Syria that have immersed the country in a serious humanitarian crisis. Ninety percent of the population live below the poverty line, and civilian and social infrastructure has been practically destroyed. The conflict has also displaced people within the country and beyond it: four million Syrian refugees live in Turkey – half of them in regions affected by the earthquake and its aftershocks.

Around 200 Syrian hospitals have been damaged and lack resources, which deprives not just the earthquake's victims but also long-term patients of the vital care that they need. An under-control cholera epidemic has broken out again, not surprising since almost all the already poor infrastructure for supplying and sanitising water has been contaminated in the regions affected. A sharp rise in prices and an absence of income have made millions of people completely dependent on receiving food supplies. Living conditions in camps for displaced people are breeding grounds for cholera outbreaks and cannot protect the most vulnerable, including women and children.

The earthquake and its aftershocks have pushed up the cost of rebuilding Syria, already standing at 900 billion dollars after a decade of war. A recent report from the World Bank<sup>1</sup> put at 7.9 billion dollars the cost of the earthquake's material damage in the devastated regions.

As regards Turkey, seventeen of the country's provinces have been affected by the earthquake and its aftershocks, and around three million people have been displaced, most of them now housed in relief camps of tents and shipping containers.

— 1. World Bank, *Syria earthquake 2023. Rapid damage and needs assessment*, March 2023, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099093003162314369/pdf/P1721710e-2b4a60b40a5940f0793f8a0d24.pdf>

— 1. World Bank, *Syria earthquake 2023. Rapid damage and needs assessment*, March 2023, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099093003162314369/pdf/P1721710e-2b4a60b40a5940f0793f8a0d24.pdf>



|→|

**Des secouristes retirent un corps sans vie  
des décombres d'un immeuble à Kahramanmaraş,  
en Turquie, le 13 février 2023.**

**Workers remove a lifeless body from the rubble  
of a collapsed building in Kahramanmaraş ,  
Turkey, 13 February 2023.**



|←|

L'épave d'une voiture est perchée sur les décombres d'un bâtiment dans l'Hatay, en Turquie, le 12 février 2023.

A destroyed car in the rubble of a building in Hatay, Turkey, 12 February 2023.



campements de tentes et de conteneurs. Le gouvernement turc estime que plus d'un demi-million de bâtiments ont été endommagés, les routes sont pour la plupart rendues inopérantes, entravant encore aujourd'hui l'accès aux communautés touchées dans les villages reculés. Plus de trois mois après cet événement, les populations mises à l'abri restent tributaires de l'aide d'urgence pour leur alimentation, leur hygiène, leur santé et leur protection. La catastrophe a mis en évidence les faiblesses du gouvernement turc en matière de mise en œuvre d'une urbanisation rationnelle qui tienne compte du risque sismique. La région frappée par les séismes est aussi l'une des plus fertiles du pays puisque, selon l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, elle représente 15 % du PIB du pays et plus de 20 % de sa production alimentaire. Une telle manne de la nature et du travail des hommes et des femmes pâtit évidemment d'une telle catastrophe.

Acharnement du destin : fin mars-début avril, des pluies torrentielles ont endommagé les zones sinistrées, notamment les campements, tandis que de nouvelles répliques sismiques survenues le 11 avril ont ravivé parmi les populations les traumatismes du premier tremblement de terre.

### Un défi humanitaire et logistique inédit

Dès les premiers jours, la catastrophe a mis les équipes de secours face à un double défi humanitaire et logistique, alors que les conditions climatiques étaient extrêmes : des températures bien en dessous de zéro et des pluies continues. Mais une différence nette s'est rapidement dessinée entre la Turquie et la Syrie : « Il y a un énorme contraste entre l'intensité et le volume d'aide déployés entre les deux pays », a indiqué Hakim Khaldi de Médecins Sans Frontières<sup>2</sup>.

The Turkish government estimates that over half a million buildings have been damaged, and the disaster has made most roads unusable, which further hampers access to affected communities in isolated villages. More than three months after the earthquake, people that were given shelter are still dependent on aid for food, hygiene, health and protection. The catastrophe has highlighted the Turkish government's failings in the development of resilient urban areas that fully factors in the risk of earthquakes. The region hit by the earthquake and its aftershocks is also one of Turkey's most fertile areas of land: according to the Food and Agriculture Organization of the United Nations, it represents 15% of the country's GDP and over 20% of its food production. A catastrophe such as this is a crushing blow to the region's natural resources and the hard work of the men and women who toil the land.

And things have gone from bad to worse: torrential rain in late March and early April damaged the devastated areas, including camps of displaced people, and on 11 April further aftershocks brought back harrowing memories of the first earthquake.

### An unprecedented logistical and humanitarian challenge

From the very first days that followed the earthquake, the catastrophe posed a double trial to the rescue teams – a humanitarian and logistical challenge in harsh weather conditions, a combination of sub-zero temperatures and continuous rain. Yet a sharp difference soon emerged between Turkey and Syria: "There was a stark contrast between the two countries in terms of the intensity and volume of aid deployed", said Hakim Khaldi of *Médecins Sans Frontières*.<sup>2</sup> In Turkey, the State was slow to react:

— 2. Lou Chabani, « Après la catastrophe, le difficile déploiement de l'aide humanitaire en Syrie et en Turquie », *National Geographic*, 20 mars 2023, <https://www.nationalgeographic.fr/photographie/2023/03/apres-la-catastrophe-le-difficile-deploiement-de-l'aide-humanitaire-en-syrie-et-en-turquie>

— 2. Lou Chabani, « Après la catastrophe, le difficile déploiement de l'aide humanitaire en Syrie et en Turquie », *National Geographic*, 20 mars 2023, <https://www.nationalgeographic.fr/photographie/2023/03/apres-la-catastrophe-le-difficile-deploiement-de-l'aide-humanitaire-en-syrie-et-en-turquie> [our translation].



|↑|

**Un secouriste se repose sur un canapé  
au milieu des décombres à Kahramanmaraş,  
en Turquie, le 16 février 2023.**

**A worker rests on a sofa among the rubble  
of destroyed buildings in Kahramanmaraş,  
Turkey, 16 February 2023.**



|→|

**Des hommes fouillent  
les décombres à Kahramanmaraş,  
en Turquie, le 18 février 2023.**

**Men searching through the rubble  
in Kahramanmaraş, Turkey,  
18 February 2023.**

En Turquie, l'État a tardé à réagir, ne disposant manifestement pas de plan d'action d'urgence pour un séisme d'une telle ampleur. Mais rapidement, sous la tutelle de l'AFAD, des unités de secours venues d'autres pays ont aidé les organisations locales. L'ambassade de Turquie en France indiquait, fin mars, que le pays avait reçu des offres d'assistance de 103 pays et coordonné l'arrivée de plus de 11 000 sauveteurs venus de 90 pays.

En Syrie, l'assistance internationale est d'abord venue des pays arabes, notamment des États du Golfe et du Maghreb, mais aussi d'Iran et de Russie. L'aide est arrivée à Damas et a transité dans les zones sous contrôle gouvernemental (Alep, Lattaquié, Hama). Cependant, l'aide a tardé dans les zones tenues par différents groupes rebelles, comme les districts d'Afrine, de Jindires ou d'Idlib particulièrement sinistrés. Dans cette partie du nord-ouest de la Syrie, 4,1 millions de personnes – dont 2,7 millions de déplacés en grande partie regroupés dans des campements – paient déjà un lourd tribut après douze années de guerre civile, et dépendent de l'aide humanitaire d'urgence.

Parmi les organisations humanitaires présentes avant la catastrophe, de nombreux groupes de volontaires civils syriens, comme les Casques blancs, ont été les premiers à intervenir, mais leurs efforts ont vite été ralentis faute du matériel nécessaire. Malgré l'absence de coordination et les difficultés d'accès, les ONG internationales déjà sur place ont pu porter secours aux populations des zones sinistrées, c'est notamment le cas des ONG françaises comme Médecins Sans Frontières, Médecins du Monde, Action contre la Faim, Care, Handicap International ou encore Solidarités International.

L'ampleur du désastre s'entrechoque avec une situation géopolitique dans la région qui a rendu l'aide humanitaire extrêmement compliquée. Le seul point de passage que les Nations unies peuvent utiliser entre la Turquie et le nord-ouest de la Syrie, celui de Bab al-Hawa,

it clearly had no emergency plan for an earthquake of this scale. Yet under AFAD's supervision, rescue teams from overseas quickly started to help local organisations. At the end of March, the Turkish embassy in France announced that Turkey had received offers of support from 103 countries and had coordinated the arrival of over 11,000 rescue workers from ninety countries.

In Syria, international aid first came from Arab countries, namely those in the Persian Gulf and North Africa, but also from Iran and Russia. This aid arrived in Damascus and was then forwarded to the regions under governmental control (Aleppo, Latakia and Hama). But aid took a long time to reach regions held by different rebel groups, like Afrin, Jindires and Idlib, which were particularly disaster-stricken. In this part of northwest Syria, 4.1 million people are already paying a heavy price for twelve years of civil war and rely on emergency humanitarian aid – 2.7 million of them are displaced people, mostly grouped in camps.

Among the humanitarian organisations on the ground before the catastrophe struck, many civilian groups of Syrian volunteers like the White Helmets were the first to swing into action. Yet their efforts were soon hindered by a lack of equipment. Despite an absence of coordination and difficulties in gaining access to places, the international non-governmental organisations (NGOs) that were already on site were able to provide support for the populations in devastated regions. These NGOs included *Médecins Sans Frontières*, *Doctors of the World*, *Action Against Hunger*, *Care*, *Handicap International* - *Humanity & Inclusion*, and *Solidarités International*.

The scale of the disaster has been combined with a tense geopolitical situation in the region that has made humanitarian operations extremely challenging. The only crossing point that the United Nations can use between Turkey and northwest Syria is Bab al-Hawa and

a réouvert dès le 7 février, mais les premiers convois des Nations unies ne sont arrivés en Syrie que quelques jours plus tard. Avant la catastrophe, ce point de transit était l'un des points d'achoppement entre les puissances occidentales, Bachar al-Assad et son allié russe, ces derniers considérant ces passages frontaliers comme une violation de la souveraineté de la Syrie. Le 13 février, le chef de l'État syrien a accepté l'ouverture provisoire de deux autres points de passage pour faciliter les déplacements des travailleurs des Nations unies et le transfert de denrées et de matériels. Cependant, cette autorisation expire mi-août 2023, et les agences onusiennes s'inquiètent déjà d'un possible non-renouvellement alors qu'on leur reproche depuis le début du séisme une trop faible mobilisation face à l'ampleur de la catastrophe : « Nous avons vu de nombreux actes héroïques de la part des Syriens eux-mêmes pour venir en aide aux victimes, mais nous sommes également témoins de l'échec total du gouvernement et de la communauté internationale, y compris des Nations unies, à diriger rapidement l'aide vitale urgente vers le nord-ouest de la Syrie », a déclaré le 13 mars la Commission d'enquête mandatée par le Conseil des droits de l'Homme des Nations unies.

En Turquie comme en Syrie, les ONG restent confrontées à une hypercentralisation de l'aide humanitaire. Les autorisations sont longues à obtenir et le rôle de coordination traditionnellement dévolu aux Nations unies est mis à mal. En Syrie, la majeure partie de l'aide se fait sous la tutelle du Croissant-Rouge arabe syrien, avec l'appui de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Les ONG et agences de l'ONU doivent coopérer avec la puissante *Syria Trust for Development*, une ONG présidée par l'épouse du président al-Assad. « Près d'un tiers du PIB syrien proviendrait de l'aide humanitaire détournée », indiquait la politologue Manon-Nour Tannous lors d'une conférence à l'IREMMO<sup>3</sup>.

it reopened on 7 February, but the first UN convoys only arrived in Syria days later. Before the disaster hit, this border crossing was one of the sticking points in tensions between Western powers, Bashar al-Assad and his ally Russia: the latter two consider these border crossings a violation of Syrian sovereignty. On 13 February, the Syrian head of state agreed to the temporary reopening of two other border crossings to make it easier for UN workers to get to the region and for food and equipment to be sent there. Yet this authorisation is due to expire mid-August 2023, and UN agencies are already worrying that it might not be renewed as they have been criticised since the beginning of the earthquake for not mobilising enough resources to deal with the scale of the disaster: "We have seen many heroic acts to help victims by the Syrians themselves, but we also witnessed a complete failure by the government and the international community, including the UN, to rapidly direct urgent life-saving aid to northwest Syria," said the Commission of Inquiry mandated by the United Nations Human Rights Council, on 13 March.

Both in Turkey and Syria, NGOs face the excessive centralisation of humanitarian aid. It takes a long time to receive authorisations and the coordination role usually given to the UN is undermined. In Syria, most aid is provided under the supervision of the Syrian Red Crescent with support from the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. NGOs and UN agencies have to cooperate with the powerful Syria Trust for Development – an NGO headed by President al-Assad's wife. "Around a third of Syria's GDP comes from embezzled humanitarian aid," said the political scientist Manon-Nour Tannous recently at a conference at the iReMMO.<sup>3</sup>

— 3. Institut de Recherche et d'Études Méditerranée Moyen-Orient : workshop on the Syrian conflict, 13 May 2023 (in French), <https://iremmo.org/formations/le-conflit-syrien-6>



Il est pour l'heure difficile d'établir un bilan global – même provisoire – de l'aide humanitaire engagée dans les deux pays. Lors d'une conférence organisée à Bruxelles le 20 mars dernier, les donateurs internationaux se sont engagés à apporter sept milliards d'euros d'aide, bien en dessous des premiers appels à dons des organisations internationales et des États concernés. Si l'ONU s'est félicitée en mars du résultat de cette conférence, elle a aussi appelé à ne pas politiser l'aide humanitaire.

Des sanctions économiques, prises notamment par l'Union européenne, les États-Unis et le Canada contre le régime de Bachar al-Assad, courent en effet depuis 2011. Même si elles ont été très légèrement assouplies après la catastrophe afin d'accélérer le déploiement de l'aide, ces sanctions rendent délicat

For the time being, it is difficult to draw up an overall assessment – even a provisional one – of the humanitarian aid provided to the two countries. At a conference in Brussels on 20 March, international donors committed to providing seven billion euros in aid – well below the first calls for donations from the global organisations and States concerned. In March, the UN said it was pleased with this conference's outcome. Yet it also called for the players involved not to politicise humanitarian aid.

Indeed, economic sanctions against Bashar al-Assad's regime – especially those initiated by the European Union (EU), the United States and Canada – have been in force since 2011. Even though these sanctions have been slightly loosened since the disaster struck to speed up the roll-out of aid, they make it complicated to send humanitarian aid to this country where war has killed over 306,000 civilians, according to a report from the Office of the United Nations

|←|

Une femme syrienne porte sa fille par le bras pour rejoindre Bab al-Hawa, en Syrie, depuis le poste frontière turc de Cilvegözü, à proximité de la ville de Reyhanlı, en Turquie, le 17 février 2023.

A Syrian woman carries her daughter by the arm before walking from Turkey's Cilvegözü border crossing to Syria's Bab al-Hawa border crossing in Reyhanlı, Turkey on February 17, 2023.

|↓|

Des Syriens victimes du tremblement de terre se préparent à rejoindre Bab al-Hawa, en Syrie, depuis le poste frontière turc de Cilvegözü, à proximité de la ville de Reyhanlı, en Turquie, le 17 février 2023. Suite au séisme qui a frappé le sud de la Turquie le 6 février 2023, tuant plus de 50 000 personnes, des milliers de réfugiés syriens vivant en Turquie ont décidé de retourner dans leur pays d'origine.

Syrian people affected by the earthquake are seen before travelling from Turkey's Cilvegözü border crossing to Syria's Bab al-Hawa border crossing in Reyhanlı, Turkey, 17 February 2023. Following the earthquake that struck southern Turkey on 6 February 2023, killing more than 50,000 people, thousands of Syrian refugees living in Turkey decided to return to their homeland.



l'envoi d'aide humanitaire dans un pays où la guerre a provoqué la mort de plus de 306 000 civils, selon un rapport du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme publié en juin 2022. En dépit des mesures imposées, les pays de l'Union européenne restent les principaux donateurs de l'aide humanitaire pour la crise syrienne, 27,4 millions d'euros ayant été engagés depuis 2011.

Dans les deux pays, les efforts se concentrent à présent sur la relocalisation des réfugiés et des déplacés : selon le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, dans les deux pays, plus de huit millions de personnes se sont retrouvées sans logement suite au séisme. Les ONG nationales et internationales s'inquiètent du retard dans le déclenchement des financements des opérations alors que les besoins des populations sont encore nombreux et durables et que l'actualité géopolitique fragilise les efforts de réhabilitation. La Turquie, après la réélection de Recep Tayyip Erdogan, va devoir faire face à une inflation galopante et aura besoin d'une refonte de son économie et d'un rétablissement de sa base démocratique. La Syrie, quant à elle, cherche à se réhabiliter auprès de la communauté internationale et vient de réintégrer la Ligue des États arabes. Mais, comme l'indiquait à l'AFP au lendemain du séisme Marc Schakal, responsable du programme Syrie à Médecins Sans Frontières : « Le pays reste une zone d'ombre d'un point de vue légal et diplomatique. »

Ces transitions conditionneront l'assistance durable nécessaire aux millions de personnes meurtries qui, au-delà des blessures physiques et des manquements, continueront à subir les traumatismes du cataclysme.

High Commissioner for Human Rights published in June 2022. Despite these measures, EU countries remain the leading providers of humanitarian aid in the Syrian crisis, 27.4 million euros having been given since 2011.

In both Turkey and Syria, efforts are currently focusing on resettling refugees and displaced people. According to the United Nations High Commissioner for Refugees, eight million people across the two countries have been left without a home since the earthquake hit. National and international NGOs are worrying about the slow pace at which operations are receiving funding at a time when the needs of local populations are still plentiful and persistent and geopolitical affairs are undermining recovery efforts. Following the re-election of Recep Tayyip Erdogan, Turkey will have to contend with galloping inflation and will need to overhaul its economy and re-establish its democratic base. As regards Syria, the country is seeking recovery with help from the international community, and it has just re-joined the Arab League. But, as Marc Schakal, the head of the Syria programme at Médecins Sans Frontières, explained to Agence France-Presse: "The country remains a grey area from a legal and diplomatic perspective."

These transitions will determine the long-term aid needed for the millions of affected people, who will continue to suffer from the trauma caused by this catastrophe, beyond any material shortages or physical wounds.

*Translated from the French by Thomas Young*



**S**ophie Alary est journaliste pigiste et collabore avec plusieurs médias. Elle a travaillé pendant une dizaine d'années pour différentes ONG françaises en Afrique, en Asie du Sud-Est, en Europe et au Proche-Orient, avant de rejoindre le siège de Médecins du Monde comme responsable du desk Moyen-Orient/Afrique du Nord. Sophie s'est ensuite tournée vers le champ de la solidarité en France, travaillant pour la Fédération des acteurs de la solidarité, puis pour l'association Aurore où elle a dirigé des programmes d'accès au logement, à la santé et à l'emploi. Elle a été membre du conseil d'administration de

Médecins du Monde – France pendant quatre ans, représentant l'ONG au sein de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH).

Retrouvez son travail sur son site : <http://www.sophiealary.fr>

Sophie Alary is a freelance journalist, and collaborates with different media organisations. For nearly ten years, she worked for various French NGOs in Africa, South-East Asia and the Middle East, before joining *Médecins du Monde's* head office as Middle East/North Africa desk manager. She then turned her attention towards the field of solidarity in France, working first for France's Federation of Solidarity Actors (*Fédération des Acteurs de la Solidarité*) and subsequently for *Association Aurore*, where she managed programmes for access to housing, health care and employment. For four years, she served on *Médecins du Monde-France's* board of directors, representing the NGO within the French National Consultative Commission on Human Rights (*Commission nationale consultative des droits de l'Homme - CNCDH*).

Her work can be found on her website: <http://www.sophiealary.fr>









|<|

Un homme se tient sur une ligne de fracture  
à Pazarcık, en Turquie, le 14 février 2023.

A man is seen along a faultline in Pazarcık,  
Turkey, 14 February 2023.

## CULTURE

### COMPLÈTEMENT BRAX | TOTALLY BRAX

**Poutine ou Chaplin ?**  
**Putin or Chaplin?**

137

### LIVRES | BOOKS

*Collectif -  
Collective*

**Ukraine : la guerre vue par des dessinateurs de presse**  
**The Ukraine war as seen by press cartoonists**

138

*A. Cote  
et J. Roptin (dir.)*

**Sortir de la longue nuit**  
**Out of the long night**

148







# Ukraine : la guerre vue par des dessinateurs de presse



## *Fichez-nous la paix !*

Collectif, préface de Pierre Haski

Gallimard, coll. Cartooning for Peace, 2022  
(published in French)

À l'occasion de la sortie du livre *Fichez-nous la paix !* dans la collection Cartooning for Peace, publié aux éditions Gallimard et dont Amnesty International est partenaire, Kak et Vladimir Kazanevsky racontent l'importance de leur métier de dessinateur de presse. Interview croisée menée par Nicolas Foucher, d'Amnesty International.

Président de l'association Cartooning for Peace, Kak est aussi membre de la rédaction de *L'Opinion*, où il illustre chaque jour la Une du quotidien. Vladimir Kazanevsky est un grand dessinateur ukrainien qui a remporté plus de 500 prix dans plus de cinquante pays, dans le cadre de concours internationaux de dessins. Après le déclenchement de la guerre en Ukraine le 24 février 2022, il prend la route de l'exil pour se réfugier en Slovaquie.

*En partenariat avec Amnesty International*



## The Ukraine war as seen by press cartoonists

On the publication of *Fichez-nous la paix!* (Leave us in peace!) in the Cartooning for Peace collection, published by Gallimard and in partnership with Amnesty International, Kak and Vladimir Kazanevsky explain the importance of their profession: press cartoonists. Joint interview by Nicolas Foucher of Amnesty International.

The president of Cartooning for Peace, Kak is also a member of the editorial team at *L'Opinion* daily newspaper. He illustrates their front-page story every day. Vladimir Kazanevsky is a leading Ukrainian cartoonist who has won over 500 prizes in international cartoon competitions in over fifty countries. Following the outbreak of war in Ukraine on 24 February 2022, he went into exile in Slovakia.

*In partnership with Amnesty International*



**Amnesty International** – *Le dessin de presse a-t-il un rôle particulier dans le traitement de l'information ?*

**Kak** – Si je devais ne lui en donner qu'un, ce serait d'inciter au regard critique sur l'actualité, notamment dans la perspective de se moquer des puissants. Cela peut passer par l'humour, l'ironie, la caricature, la gravité, l'émotion, etc. On peut comparer le dessin de presse à un numéro d'équilibriste : il ne raconte rien de faux, tout en exagérant une situation, pour précisément éveiller ce regard critique.

**Amnesty International** – *Do press cartoons have a special role to play in processing information?*

**Kak** – If I could cite just one, it would be to encourage people to take a critical look at the news, particularly in terms of ridiculing the powerful. This may be achieved through humour, irony, caricature, seriousness, emotion, etc. Press cartoons resemble a balancing act: they say nothing untrue, while at the same time exaggerating a situation in order to awaken this critical perspective.



**Vladimir Kazanevsky** – En Ukraine, il n'y a pas de véritable tradition du dessin de presse politique. Sous l'ère soviétique, le dessin de presse faisait de la propagande contre « l'impérialisme américain ». Il n'y avait pas d'esprit critique et encore moins de voix dissidentes, comme cela pouvait être le cas à l'Ouest. L'histoire du dessin de presse politique en Ukraine est donc très récente.

Cartooning for Peace est une association internationale créée par Plantu en 2006 dans le but de favoriser le dialogue sur des sujets qui divisent. Ses trois principales missions sont la promotion et le décryptage du dessin de presse, la pédagogie auprès du public pour sensibiliser aux droits humains et l'accompagnement des dessinateurs et dessinatrices de presse menacés à travers des actions de plaidoyer et des campagnes de mobilisation. Elle regroupe 281 dessinateurs et dessinatrices dans 74 pays dans le monde.

Pour en savoir plus :  
<https://www.cartooningforpeace.org>

**A. I.** – *Comment choisissez-vous les événements que vous dessinez sur la guerre en Ukraine ?*

**Kak** – C'est l'actualité qui détermine mes choix. Sur un sujet qui s'inscrit dans la durée, comme c'est le cas pour la guerre en Ukraine, on fait au départ les dessins qui nous paraissent relever de l'évidence. Et puis après, c'est l'actualité à l'intérieur du sujet : un nouvel acte barbare, une ligne de front tendue, l'exil des personnes, la livraison (ou pas) d'armes, etc. Chaque dessinateur ou dessinatrice de presse traite un sujet plutôt qu'un autre, en fonction de sa sensibilité.

**V. K.** – Avant la guerre, je ne traitais pas les sujets politiques. Mais quand la guerre a commencé, je n'arrivais plus à réaliser de dessins amusants, cela m'était devenu impossible. Depuis le début de la guerre, je ne passe pas un jour sans

**Vladimir Kazanevsky** – Ukraine does not really have a tradition of political press cartoons. Press cartoons spread propaganda against "American imperialism" during the Soviet era. There was no critical thinking, never mind dissenting voices, as could be the case in the West. Therefore, the history of political cartoons in Ukraine is a very recent one.

Cartooning for Peace is an international association founded by Plantu in 2006 with the aim of fostering dialogue on divisive issues. Its three main aims are to promote and interpret press cartoons, educate the public so as to raise awareness about human rights and, through advocacy initiatives and campaigns, support press cartoonists who are under threat. It brings together 281 cartoonists from 74 countries worldwide.

Find out more:  
<https://www.cartooningforpeace.org>

**A. I.** – *How do you select the events in the Ukraine war that you wish to depict?*

**Kak** – The news guides my choices. For a long-running news story, like the Ukraine war, at the outset we draw cartoons that seem self-evident to us. Subsequently, we focus on the news within the topic: a new act of barbarity, a tense front-line, people becoming refugees, weapons being delivered (or not), etc. Each press cartoonist addresses one issue rather than another, depending on their individual tendencies.

**V. K.** – I didn't depict political issues before the war. However, when the war broke out, I was no longer able to draw humorous cartoons, it proved impossible. A day has not gone by since the war started without me "drawing the war". However, I am feeling less of a need to echo the news from the war on a daily basis; instead, I am seeking to explain more holistically the roots of this war, in a more philosophical tone. In fact, my latest exhibition was called "Philosophy of War".

la dessiner. Mais je ressens moins le besoin de faire quotidiennement écho à l'actualité du conflit que d'expliquer de manière plus globale les racines de cette guerre, sur un ton plus philosophique. Ma dernière exposition s'intitulait d'ailleurs « Philosophie de la guerre ».

*A. I. – Qu'est-ce que le dessin de presse dit que des articles ou la photographie ne disent pas ?*

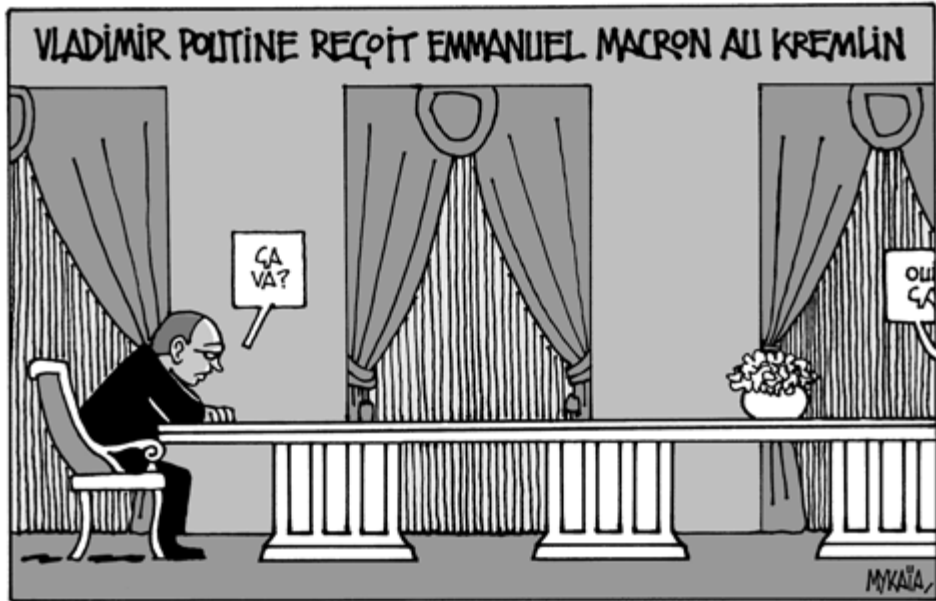
**Kak** – Le dessin de presse fait l'ultra-synthèse d'un sujet, avec un angle particulier, en une seule image. Cela touche les individus beaucoup plus rapidement qu'un article ou un reportage. La critique qu'il fait est donc beaucoup plus affirmée que ce que le journaliste va pouvoir se permettre. En réalité, le dessin de presse permet de zoomer sur un détail précis du sujet en question. Surtout, il donne un autre point de vue critique. Dans le cadre de la guerre en Ukraine, les dessins de presse vont, par leur décalage, être encore plus incisifs que ce que vont exprimer les autres voix, officielles ou non (chroniqueurs, commentateurs, politiques, etc.). Dans une photo, il y a bien sûr le regard du photographe. Mais dans le dessin de presse, les visages sont déformés et les situations sont beaucoup plus symboliques : on peut, par exemple, mettre en scène des personnalités politiques en relation, là où elles ne discutent pas dans la réalité.

**V. K.** – Le principal élément d'un dessin de presse, c'est l'idée qu'il représente et comment il la représente. C'est un art différent de celui de l'écriture et de la photographie. En ce qui me concerne, je passe plus de temps à réfléchir à l'idée d'un dessin que je ne passe de temps à réaliser le dessin. Le dessin de presse est à la frontière entre le journalisme et l'art. Ainsi, on explique des événements comme un journaliste peut le faire, mais on le fait en tant qu'artiste. Pas simplement comme un artiste qui dessine, mais comme un artiste qui pense.

*A. I. – What do press cartoons say that articles or photography do not say?*

**Kak** – Press cartoons boil down a subject to its very essence, with a specific slant, and in a single image. They hit home a lot quicker than an article or a report. Cartoons are a lot more forceful in their criticism than what a journalist can afford to do. In fact, press cartoons enable us to zoom in on a specific detail of an issue. Above all, they provide a different critical viewpoint. For the war in Ukraine, because of their quirky nature, press cartoons are even more incisive than what other voices, both official and unofficial (columnists, commentators, politicians, etc), will be saying. The photographer's gaze is naturally part of the shot. However, in press cartoons, faces are deformed, and situations are a lot more symbolic: for instance, the cartoonist may depict political figures interacting, when they never actually speak to each other.

**V. K.** – The main component of a press cartoon is the idea that it represents and how it is represented. It is an art form that differs from writing and photography. In my case, I spend more time thinking about the idea for a cartoon than I do drawing it. Press cartoons stand on the frontier between journalism and art. This means that we explain information in the way a journalist does, but we do it as artists. And not simply as an artist who draws, but as an artist who thinks.



© Mykaïa (France) - Cartooning for Peace

**A. I. –** Pourquoi le regard critique des dessinateurs et dessinatrices de presse est-il si singulier dans la dénonciation de la guerre en Ukraine ?

**Kak –** Il y a quelque chose d'universel, de transculturel, dans le fait d'exprimer un point de vue purement graphique à travers une petite œuvre. Mais les dessinateurs de presse côté russe ne peuvent pas s'exprimer, car la presse indépendante est complètement muselée. Les dessinateurs opposés à Vladimir Poutine ont donc dû fuir, car ils sont en danger dans leur pays, car les lois répressives à l'égard de la liberté d'expression en Russie se durcissent chaque jour un peu plus.

**V. K. –** Les dessinateurs et dessinatrices de presse occidentaux sont davantage libres, car ils peuvent critiquer à la fois le côté russe et le côté ukrainien. Pour moi, c'est une question difficile, car je ne suis plus un dessinateur libre. Avant la guerre, mes dessins critiquaient le

**A. I. –** Why is the critical eye of press cartoonists so different when condemning the war in Ukraine?

**Kak –** There is something universal and cross-cultural in expressing a purely graphic point of view in a small drawing. However, press cartoonists in Russia cannot express themselves because the independent media has been completely silenced. Cartoonists who oppose Vladimir Putin have had to flee Russia as they are in danger in their own country, because the repressive legislation on freedom of expression in Russia is becoming more severe every single day.

**V. K. –** Western press cartoonists have greater freedom because they criticise both the Russian and the Ukrainian sides. This is a difficult issue for me because I am no longer a free cartoonist. Pre-war, my cartoons used to criticise President Zelensky, but since the start of the war, it has been morally impossible for me to criticise him. I cannot criticise my

président Zelensky, mais depuis le début de la guerre cela m'est impossible moralement. C'est impossible pour moi de critiquer mon Président ou mon armée, ma conscience m'en empêche. Dans le futur, quand nous gagnerons cette guerre, je pourrai me le permettre à nouveau.

*A. I. – Pourquoi est-ce important d'avoir des points de vue du monde entier sur la guerre en Ukraine ?*

**Kak** – Le corpus idéologique commun à nos dessinateurs et dessinatrices, c'est la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948. Mais quand on confronte des dizaines d'opinions, il y a forcément de la diversité. Sur le sujet de la guerre en Ukraine, il est intéressant de voir ce qu'un dessinateur ou une dessinatrice va retenir de l'actualité de la semaine, comment il ou elle va travailler son angle, selon que la personne habite en Europe, en Amérique latine, en Asie ou en Afrique. Les dessins vont être très différents, car nous n'avons pas les mêmes référents culturels. C'est là où l'on s'aperçoit de toutes les nuances d'un sujet. C'est une vraie richesse de regards.

**V. K.** – Au-delà de l'importance de la diversité des regards, c'est plus que jamais utile et nécessaire. C'est comme avec les fleurs, on préfère avoir un bouquet plutôt qu'une seule fleur. Les dessins de mes confrères et consœurs me permettent aussi de me remettre en question, de me challenger sur ce que je peux penser a priori, de nourrir mes réflexions, de me confronter à d'autres visions du conflit. Montrer des dessins de presse provenant du monde entier me contraint à ne pas regarder cette guerre avec des œillères. C'est primordial pour moi.

*A. I. – Vous considérez-vous comme un combattant sur le front de l'information ?*

**Kak** – Face parfois à des menaces de mort, c'est sûr qu'il y a des prises de risque de la part des dessinateurs et dessinatrices de presse qui continuent de s'exprimer dans leur pays en critiquant

president or my army: my conscience prevents me from doing so. I will allow myself to get critical again in the future when we win the war.

*A. I. – Why is it important to have views about the war in Ukraine from all around the world?*

**Kak** – Our cartoonists' shared ideological corpus is the 1948 Universal Declaration of Human Rights. However, when dozens of opinions are held up against each other, there will inevitably be diversity. Regarding the issue of the war in Ukraine, it is interesting to see what a cartoonist will remember from the week's news, and how she or he works their slant on the news, depending on whether the person lives in Europe, Latin America, Asia or Africa. The cartoons will end up being very different, as we do not have the same cultural references. That's when you notice all the nuances of an issue. It's a real wealth of views.

**V. K.** – Apart from the importance of having a diversity of views, it is more worthwhile and necessary than ever before. You could liken it to flowers: people prefer a bouquet rather than a single flower. My fellow cartoonists' drawings also enable me to do some soul-searching, challenge my preconceived ideas, fuel my thinking and bring me face-to-face with other perspectives on the conflict. Publishing press cartoons from all over the world forces me not to look at this war in a blinkered fashion. It is vital for me.

*A. I. – Do you see yourself as a fighter on the frontline of news?*

**Kak** – With press cartoonists sometimes facing death threats, it is definitely the case that cartoonists who continue to express their views in their countries, criticising the powerful, are taking risks. This means that these cartoonists are on the frontline: they don't have a gun in their hands, but the pot shots that they fire can lead to reprisals such as arbitrary arrest, detention, torture, etc. The frontline of news on which we work inevitably leaves us exposed.

les puissants. Donc, oui, ces personnes-là sont sur le front : ce n'est pas un fusil qu'elles ont dans les mains, mais les flèches qu'elles décochent peuvent leur coûter une riposte telle que l'incarcération arbitraire, la détention, la torture, etc. Le front de l'information sur lequel nous nous situons nous expose *de facto*.

**V. K.** – Oui, bien sûr. Depuis le premier jour de la guerre, je me sens comme un soldat qui se bat contre la propagande du régime russe. Cela fait dix ans que le régime utilise sa propagande à grande échelle. Il faut donc aussi trouver la force de riposter sur ce terrain de la désinformation. Je pense que certains de mes dessins y parviennent, car ils suscitent le mécontentement de personnes qui soutiennent la Russie, notamment sur les réseaux sociaux.

*A. I. – Quel est l'impact que vous espérez avoir avec vos dessins sur la guerre en Ukraine ? Comment pensez-vous que votre travail peut sensibiliser les gens à cette situation ?*

**Kak** – Le dessin de presse circule beaucoup. Il est par exemple facilement partagé sur les réseaux sociaux. Il peut donc toucher beaucoup plus du monde que ne peut le faire un journal papier. Son écho est démultiplié. Une personne qui ne s'informe pas forcément beaucoup peut ainsi se forger un avis et avoir envie de se renseigner davantage sur un sujet. L'impact, c'est aussi un message de soutien et de solidarité envers la population civile ukrainienne. Avec nos propres moyens, des petits crayons, on essaye de combattre à ses côtés en sensibilisant un maximum de personnes sur l'injustice dont elle est victime.

**V. K.** – Oui, tout à fait. Je vis aujourd'hui en Slovaquie et je sais qu'une partie de la population slovaque n'apporte pas son soutien à l'Ukraine. Et donc j'arrive, à travers mes dessins, à les convaincre et à les faire changer d'avis. Parfois partiellement, parfois totalement.

**V. K.** – Yes, of course. I have felt like a soldier fighting against the Russian regime's propaganda since day one of the war. The regime has been using large-scale propaganda for 10 years now. Therefore, we also need to find the strength to retaliate on the battlefield of disinformation. I think that some of my cartoons manage to do so because they cause a negative reaction among supporters of Russia, specifically on social media.

*A. I. – What impact do you hope to have on the war in Ukraine with your cartoons? How do you think that your work may raise people's awareness about the war?*

**Kak** – Press cartoons really do the rounds. For instance, they are easy to share on social media. Therefore, they can reach a lot more people than a print newspaper. Their resonance is greatly increased. Someone who does not necessarily follow the news that much can therefore form an opinion and become keen to find out more about an issue. Cartoons are also a message of support and solidarity to the Ukrainian civil population. In our own way, using drawing pencils, we try to fight alongside them by informing as many people as possible about the injustice being perpetrated against the Ukrainian people.

**V. K.** – Yes, absolutely. I now live in Slovakia, and I know that some of the Slovakian people are not supportive of Ukraine. I manage to convince them and get them to change their minds through my cartoons. Sometimes partially, and sometimes completely.



© Chappatte (Suisse) - Cartooning for Peace

#### A. I. – Peut-on rire de la guerre ?

**Kak** – On peut rire de tout. C'est sain d'être en capacité de rire de tout, et en particulier des choses dures. Si on n'est pas capable de rire d'un sujet, c'est que l'on n'a plus de recul sur la situation dont il est question. En réalité, c'est un très bon antidote contre les différentes formes de souffrance et de peur. C'est une des raisons pour lesquelles les dessinateurs et dessinatrices de presse sont pourchassés dans certains régimes. Le dessin de presse permet de rendre les choses plus vivables. Se moquer soulage, voire défoule : il y a là quelque chose de l'ordre de l'exutoire.

#### A. I. – Can we laugh at war?

**Kak** – We can laugh at anything. It is healthy to be able to laugh at anything, particularly tough things. If we cannot laugh about a subject, it is because we have not gained perspective on the situation. In fact, laughter is an excellent antidote to different forms of suffering and fear. It is one of the reasons why press cartoonists are hounded by some regimes. Press cartoons help make things more bearable. Poking fun is a relief and even helps people let off steam: it offers a sort of release.

**V. K. –** Pour qu'un dessin de presse soit réussi, la première des réactions doit être le sourire de celui ou celle qui le reçoit. C'est très intéressant le fait que des dessinateurs et dessinatrices trouvent aujourd'hui l'humour pour critiquer cette guerre. Les hyperboles et les exagérations dans les dessins font forcément sourire. Et c'est important que celles et ceux qui arrivent à créer ces émotions s'en servent pour dénoncer la guerre. Du fait de ma proximité avec le sujet, je n'y arrive pas. Selon moi, un bon dessin de presse doit faire rire, réfléchir, puis pleurer.

**A. I. –** *Pourquoi est-il important de lire Fichiez-vous la paix ! ?*

**Kak –** Car il y a une diversité incroyable de regards dans ce livre. Aussi, car l'injustice et la guerre parlent à beaucoup de gens dans ce monde. C'est la solidarité humaniste des dessinateurs et dessinatrices de presse envers le peuple ukrainien qui frappe dans cet album.

*Propos recueillis par Nicolas Foucher, Amnesty International*

*Fichiez-vous la paix !* est le cinquième hors-série de la collection *Cartooning for Peace* aux éditions Gallimard, dont Amnesty International est partenaire. Cet ouvrage est également soutenu par France Médias Monde. Le livre est disponible en librairie et sur la boutique solidaire d'Amnesty International : <https://boutique.amnesty.fr/livres>

Interview reproduite ici avec l'aimable autorisation d'Amnesty International. Tous nos remerciements à Nicolas Foucher, chargé de projets éditoriaux, et à Audrey Sala, responsable pilotage & coordination de la mise en œuvre de la stratégie, pour son amicale intercession. Dessins reproduits avec l'aimable autorisation des éditions Gallimard : tous nos remerciements à Sophie Gallet pour cela.

**V. K. –** A press cartoon has done its job if it elicits a smile as a first reaction. I find it very interesting that cartoonists are finding a humorous way of criticising this war. The hyperbole and exaggeration in the cartoons inevitably make you smile. And it is important that those who manage to arouse these emotions make use of them to condemn the war. I can't manage this because of my closeness to the subject. In my view, a good press cartoon should make someone laugh, think and then cry.

**A. I. –** *Why is it important to read Fichiez-vous la paix !?*

**Kak –** Because the book contains an unbelievable diversity of views. Also because injustice and war are topics that mean something to many people around the world. The press cartoonists' humanist solidarity towards the Ukrainian people is what really shines through in this album.

*Interview by Nicolas Foucher, Amnesty International  
Translated from the French by Gillian Eaton*

*Fichiez-vous la paix !* is the fifth special edition in the *Cartooning for Peace* Collection published by Gallimard, in partnership with Amnesty International. The album is also being supported by France Médias Monde. It is on sale in bookshops and from Amnesty International's online bookshop: <https://boutique.amnesty.fr/livres>

Interview reproduced here with the kind permission of Amnesty International. Many thanks to Nicolas Foucher, publications officer, and Audrey Sala, responsible for managing and coordinating the strategy rollout, for their good offices. Drawings reproduced with the kind permission of Gallimard: our thanks to Sophie Gallet.



# Sortir de la longue nuit



## *Rêves et cauchemars des personnes exilées*

Armando Cote et Jacky Roptin (dir.)

Éditions Érès, coll. Centre Primo-Levi, 2022  
(published in French)

**L**e Centre Primo-Levi, centre de soins pour les personnes victimes de la torture et de la violence politique, est à l'origine de cette collection éponyme aux éditions Érès, dont il a fait un espace de réflexion collective, de recherche et d'échanges sur les questions liées aux traumatismes.

*Rêves et cauchemars des personnes exilées* est un ouvrage collectif, élaboré par une équipe pluridisciplinaire de médecins, psychologues, chercheurs et chercheuses en sciences sociales qui décline le thème du cauchemar sous toutes ses acceptions. C'est probablement ce qui fait son intérêt : le cauchemar est celui de la nuit, le rêve traumatique et répété, mais ce sont aussi les procédures kafkaïennes de demande d'asile, où les angoisses traumatisantes du cauchemar nocturne se retrouvent réalisées dans la vie diurne et réelle. Le livre, par son approche polyphonique, rend compte de l'extension de la notion de cauchemar en dehors des moments de sommeil. Le jeu sémantique est très parlant et réalisé à l'échelle de l'ouvrage entier. Si c'est au départ troublant (on aurait pu s'attendre à une seule et déjà riche approche psychanalytique), la métaphore finit par politiser l'ensemble.

En ouverture, l'article de Michel Augier<sup>1</sup> nous invite à *déconstruire*<sup>2</sup> et évaluer la notion d'« étranger » selon l'établissement de trois curseurs : géographique (« être plus ou moins chez soi partout »), socio-juridique (« avoir plus ou moins de droits dans tous

— 1. Anthropologue, chercheur à l'Institut de recherche pour le développement et directeur d'études à l'EHESS.

— 2. Italique de l'auteur.

les pays ») et culturel (« rencontrer plus ou moins de reconnaissance culturelle partout dans le monde »). Cette contribution permet à la lectrice et au lecteur de se situer par rapport au sujet du livre (les personnes exilées) et de prendre la mesure de l'hégémonie de la conception occidentale de *qui* est étranger (à soi-même) dans la marche actuelle du monde. Un pas de côté indispensable pour une compréhension précise des questions présentées ensuite et des rapports de force qui sont en jeu dans les procédures de demande d'asile, ainsi qu'une première familiarisation pour qui n'est pas coutumier-ère des notions psychanalytiques de subjectivation, d'émergence ou de disparition du sujet dans un parcours migratoire.

Isabelle Arnulf, médecin neurologue et somnologue<sup>3</sup>, apporte ensuite une description clinique du cauchemar et une typologie utile pour en saisir à la fois les origines et leur complexité, ainsi que la variété des symptômes, l'impact sur la vie présente du sujet et les possibilités de prise en charge médicale.

Aurélia Malhou, juriste au Centre Primo-Lévi, apporte quant à elle son témoignage dans l'accompagnement des procédures de demande d'asile des personnes en situation d'exil. Des « procédures cauchemardesques » dont elle tire le titre de son article et rend compte de manière efficace à travers des exemples et des chiffres éloquentes.

Ainsi l'ouvrage continue, alternant des contributions de praticiens – psychanalystes ou psychologues –, nourries de nombreux exemples et d'« études de cas » de patients qui ont été suivis, notamment au sein du Centre Primo-Levi, avec d'autres articles plus axés sur la recherche en sciences sociales et une lecture plus globale et politique qu'individuelle. C'est cette diversité des domaines d'étude des contributions qui permet une vue large du sujet et une complexité de la pensée. On invoque Freud, Lacan, on les contredit au regard des recherches actuelles, on cite Foucault, on explore la littérature, on discute, on avance, on écoute, on témoigne, on avoue qu'on ne sait pas tout. L'ouvrage prend la forme d'un débat très riche, d'une discussion passionnée entre spécialistes et soucieuse de ses sujets. On peut regretter, au terme de ce qui nous apparaît davantage comme un survol, de ne pas avoir été emmené-es un peu plus en profondeur. Mais est-ce l'objectif de cet ouvrage collectif ? Il reste un balayage pertinent d'une question très vaste et encore peu explorée par la médecine et les sciences sociales. Aux lecteurs et lectrices d'aller chercher ailleurs, pour aller plus loin, initié-es par ce premier corpus. Peut-être pour entendre la parole des personnes concernées, qui fait ici péniblement défaut.

**Stéphanie Durdilly**

Chargée de communication et d'aide à l'édition d'*Alternatives Humanitaires*

— 3. Service des pathologies du sommeil, hôpital Pitié-Salpêtrière, Paris.  
Isabelle Arnulf est aussi professeure à Sorbonne Université.



## Out of the long night

The Primo-Levi Centre – a multidisciplinary care and support centre for victims of torture and political violence – is behind the creation of an eponymous collection of works published by Érès and providing a forum for collective reflection, research and discussion on trauma-related issues.

*Rêves et cauchemars des personnes exilées* (Dreams and nightmares of the exiled) is a collective anthology, written by a multidisciplinary team of doctors, psychologists and social science researchers and which explores the theme of the nightmare in all of its meanings. This multi-pronged approach to nightmares is most certainly what makes the work interesting: if nightmares occur at night in the form of traumatic and recurring nocturnal dreams, they also take the form of Kafkaesque asylum-seeking procedures that draw the traumatising anguish of nocturnal nightmares into the reality of diurnal life. The book takes a polyphonic approach which is effective at showing how nightmares are not just something we experience when asleep, and its eloquent semantic allegory is interwoven throughout. While troubling at first (we might have expected a solely and already rich psychoanalytical approach), the metaphor ultimately politicises the entire collection of articles.

In the opening article, Michel Augier<sup>1</sup> invites the reader to *deconstruct*<sup>2</sup> and examine the notion of “foreigner” using three cursors: a geographical cursor (“being more or less at home anywhere”), socio-legal cursor (“having more or less rights in any country”) and cultural cursor (“finding more or less cultural recognition anywhere in the world”). These cursors allow readers to position themselves in relation to the subjects of the book (the exiled) and begin to take stock of the hegemony of the western conception of who is (in its own eyes) a foreigner in the current global context. This shift in perspective is indispensable if one is to understand the issues presented in the pages that follow and the power relations at work in asylum-seeking procedures. It also begins to familiarise unaccustomed readers with the psychoanalytical notions of subjectivation, emergence and disappearance of a subject during a migratory journey.

In a subsequent article, neurologist and sleep specialist Isabelle Arnulf<sup>3</sup> provides a clinical description of nightmares and presents a useful classification system for grasping their origin, their complexity, the diversity of related symptoms, the impact upon the present life of the subjects and the medical support available.

Aurélia Malhou, a lawyer at the Primo-Levi Centre, describes the process of supporting people in exile through the “nightmarish” asylum-seeking procedures referred to in her article’s title, and which she compellingly portrays through telling examples and figures.

The book continues, alternating contributions from practitioners (psychoanalysts and psychologists), substantiated by a great number of examples and patient “case studies” (in particular patients supported by the Primo-Levi Centre), and articles with a greater

— 1. Anthropologist, researcher at the French National Research Institute for Sustainable Development (*Institut de recherche pour le développement*) and director of studies at the School for Advanced Studies in the Social Sciences (*École des hautes études en sciences sociales* – EHESS).

— 2. Author’s italics.

— 3. Pitié-Salpêtrière Hospital’s Sleep Disorders Clinic, Paris.  
Isabelle Arnulf is also a professor at the Sorbonne University, Paris.

focus upon social science research and a perspective that is more global and political than individual. The diversity of fields of study covered gives readers a broad vision of the topic and insight into the complexity of thinking. Authors in turn cite and contradict based on current research Freud and Lacan, quote Foucault, explore the literature, exchange and develop ideas, listen, share first-hand accounts and admit to not knowing everything. The work offers an extremely rich debate, a discussion between passionate specialists, concerned about the subjects that they care about. It is unfortunate that by the end of what comes across as more of an overview readers have not been brought deeper into the topic. But maybe this was the book's intention? It is nonetheless a relevant broad sweep of an extensive issue, still only in the nascent stages of exploration by medicine and social science. Once informed by this first collection, it befalls readers to keep looking elsewhere and to delve deeper. They may then hear the voices of those directly concerned, which are painfully absent here.

**Stéphanie Durdilly**

Communication and Editorial Support Officer, *Humanitarian Alternatives*

*Translated from the French by Naomi Walker*

## CRÉDITS PHOTOS – PHOTO CREDITS

## 1 – Couverture

| Cover

© CICR - V-P-SS-E-00411

• Soudan du Sud, 2014. État des Lacs, entre Minkamen et Kalthok. Un convoi CICR sur la route. Les camions CICR apportent des vivres aux personnes déplacées et aux habitants locaux à Minkamen. En 2014, des centaines de milliers de personnes déplacées à l'intérieur du pays ont quitté Bor en raison des combats et sont arrivées dans le camp temporaire de Minkamen, à 135 km au nord de Juba, dans l'État des lacs.

• South Sudan, 2014. Lakes State, between Minkamen and Kalthok. An ICRC convoy on the road. ICRC trucks bring food to displaced people and local residents in Minkamen. Due to the fighting in 2014, hundreds of thousands of internally displaced persons fled from Bor and arrived in the temporary camp at Minkamen, 135 Km north of Juba in Lakes State.

## 2 – Éditorial

| Editorial

© CICR - V-P-ZW-E-00166

• Harare, Cour suprême du Zimbabwe, 2019. Édition 2019 du concours national de plaidoirie en droit international humanitaire organisé par le CICR et la Commission internationale de juristes. La compétition a été remportée par l'équipe de l'Université du Grand Zimbabwe

• Harare, High Court of Zimbabwe, 2019. 2019 edition of the National International Humanitarian Law Moot Court Competition organised by the ICRC and the International Commission of Jurists. The team from the University of Great Zimbabwe won the competition.

## 3 – Perspectives

© Sunguk Kim / Unsplash

## 4 – Focus

© CICR - V-P-RU-E-00126

• Russie, 2002. Exercice pratique dans le cadre du cours Senezh sur le droit international humanitaire. Négociations dans une zone neutre.

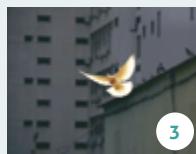
• Russia, 2002. Practical exercise as part of the Senezh course on international humanitarian law. Negotiations in a neutral zone.

## 5 – Transitions

© Alexis Huguet – MSF

• Décontamination dans la zone de santé de Kalunguta, province du Nord-Kivu, République démocratique du Congo, 2018. Le déshabillage est une étape cruciale et potentiellement dangereuse. Chaque personne ôte ses vêtements selon une procédure très précise et minutieuse afin de ne prendre aucun risque de contact avec le virus.

• Decontamination activities in Kalunguta health zone, North Kivu province, Democratic Republic of the Congo, 2018. Undressing is a crucial and potentially dangerous step. Each person removes their clothes according to a very precise and meticulous procedure in order to avoid any risk of contact with the virus.



## À propos / *About us*

La création de la revue répond aux ambitions suivantes :

- Encourager et participer à la réflexion globale du secteur humanitaire sur ses pratiques et son évolution, grâce à une publication imprimée sur abonnement et une diffusion numérique en accès libre.
- Établir un espace de rencontre et de dialogue, une proximité et une dynamique d'échange entre chercheur-euse-s en sciences humaines (sociologie, histoire, économie, anthropologie...) et praticien-ne-s de l'action humanitaire sur les défis auxquels ce secteur est confronté.
- Faire mieux entendre sur la scène internationale les approches humanitaires puisant leurs racines dans le courant « sans-frontières » grâce à une mise en commun de moyens, de pensée et de projets.
- Favoriser le dialogue et les échanges dans ces domaines entre chercheur-euse-s et praticien-ne-s des pays du Nord et du Sud.

The creation of the review pursues the following ambitions:

- Encourage and participate in the global reflection concerning the humanitarian sector, its practices and its evolution, with a digital open access distribution and a printed edition available by subscription.
- To create a meeting place and a space for dialogue, proximity and a dynamic exchange between researchers in humanities (sociology, history, economics, anthropology...) and practitioners of humanitarian action concerning the challenges that this sector is confronted with.
- To give a broader international audience to a specific approach of humanitarian action rooted in the "without borders" movement, through the pooling of resources, thinking and projects.
- Stimulate the dialogue and exchanges in these fields between researchers and practitioners from the countries of the North and the South.

Les opinions émises et informations délivrées dans la revue n'engagent que leurs auteur-ice-s.

*The opinions expressed and information provided in the review are under the sole responsibility of the authors.*

Remerciements | *Acknowledgements*

Pour leurs contributions bénévoles à ce numéro :

*For their voluntary contribution to this issue:*

Brax • Nicolas Foucher (Amnesty International) • Sophie Gallet (Gallimard)

Conception | *Conception*

In medias res

ISSN : 2492-7120

ISBN : 978-2-37704-996-7

Imprimeur | *Printer*

IDMM imprimerie - Champagne-au-Mont-d'Or



This product comes from sustainably managed forests and controlled sources

## *Diffusion de la revue*

*Alternatives Humanitaires* est disponible :

- en accès libre dans sa version numérique (lecture seule et téléchargement) sur notre site : [www.alternatives-humanitaires.org](http://www.alternatives-humanitaires.org)
- sur support papier, soit par abonnement annuel soit par achat au numéro.

## *Distribution of the review*

*Humanitarian Alternatives* is available :

- in open access in its digital version (read-only and download) on our website : [www.alternatives-humanitaires.org](http://www.alternatives-humanitaires.org)
- in print by subscription or individual purchase.

Pour toute question ou souhait de contribution, n'hésitez pas à nous contacter :

*If you have any questions or if you wish to contribute to the review please do not hesitate to contact us:*

[contact@alternatives-humanitaires.org](mailto:contact@alternatives-humanitaires.org)

[in company/revueah](https://www.linkedin.com/company/revueah)

[f](https://www.facebook.com/RevueAH) [@RevueAH](https://www.instagram.com/RevueAH)

Retrouvez-nous aussi sur / Find us also on [▶](https://www.youtube.com/RevueAH)

[www.alternatives-humanitaires.org](http://www.alternatives-humanitaires.org)



## ÉDITORIAL | EDITORIAL

C. Egger

**Le droit international humanitaire à la croisée des chemins**  
— International humanitarian law at a crossroads

1

## PERSPECTIVES

M. Gabrielsen  
Jumbert  
V. Troit

**« Les chercheurs doivent être dans un dialogue étroit  
avec les travailleurs humanitaires »**  
— "Researchers should be in close dialogue with practitioners"

8

## FOCUS | DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE : LE GRAND RETOUR... EN ARRIÈRE ? INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW: THE GREAT STEP... BACKWARDS?

D. McLean  
M. Hofman

**Droit international humanitaire, souveraineté des États  
et érosion du consensus humanitaire : la fin de l'humanitarisme ?**  
— International humanitarian law, State sovereignty and the erosion  
of the humanitarian consensus: the end of humanitarianism?

22

D. P. Forsythe

**Droit international humanitaire et guerre en Ukraine : le Comité  
international de la Croix-Rouge et les politiques humanitaires**  
— International humanitarian law and the war in Ukraine:  
the International Committee of the Red Cross and humanitarian policies

38

P. Bouveret

**Le droit international humanitaire peut-il protéger  
de la bombe atomique ?**  
— Can international humanitarian law protect us  
from the atomic bomb?

54

B. Huaman

**La protection des écoles au titre du droit international humanitaire :  
un état des lieux**  
— Reviewing the protection offered to schools under international  
humanitarian law

64

P. Ryfman

**Les prisonniers de guerre : angle mort des conflits de haute intensité ?**  
— Prisoners of war: high-intensity warfare's blind spot?

74

## TRANSITIONS

L. Joxe  
N. Veilleux

**Du stress traumatique au stress au travail : la prise en charge  
psychologique du personnel de Médecins Sans Frontières**  
— From traumatic stress to stress at work: providing psychological  
care for Médecins Sans Frontières staff

98

A. Paduano  
S. Alary

**Quand la terre tremble**  
— When the earth quakes

114

## CULTURE

Collectif -  
Collective

**Complètement Brax: Poutine ou Chaplin ?**  
— Totally Brax: Putin or Chaplin?

137

A. Cote  
et J. Roptin (dir.)

**Livres — Books**  
**Ukraine : la guerre vue par des dessinateurs de presse**  
— The Ukraine war as seen by press cartoonists

138

**Sortir de la longue nuit**  
— Out of the long night

148

Juillet 2023  
Numéro 23 —

ALTERNATIVES HUMANITAIRES

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

July 2023  
— Issue 23

18 €

