



FOCUS

UKRAINE
GAZA

© Alexey Fedoren



REGARDS CROISÉS

EXCHANGE OF VIEWS

© Mohammed Ibrahim

MAIS ÉGALEMENT...

CULTURE

Le droit international humanitaire
selon l'Occident, et Brax

— p. 146

International humanitarian law according
to the West, and Brax

BUT ALSO...

REPORTAGE

Les civils au milieu des combats

— p. 142

Inter arma, civilians

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
Métropole de Lyon
Solidarités Internationales
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*

Sandra Angèle • Francis Charhon • Yvan Conoir
• Emanuela Croce • Hélène Daniel • Bruno-Georges David
• Françoise Duroch • Clara Egger • Vincent Léger
• Anne-Lise Lierville • Thierry Mauricet • Karine Meaux
• Bernard Michel • Benoit Miribel • Jean-Baptiste Richardier
• Maria Rubio • Jean-Christophe Rufin • Philippe Ryfman
• Audrey Sala • Virginie Troit • Joël Weiler

Comité de rédaction | *Editorial board*

Jean-François Corty • Pierre Gallien • Valérie Gorin
• Vincent Léger • Frédéric Meunier • Stéphanie Stern

Conseil scientifique | *Scientific council*

François Audet • Sophie Brière • Stéphanie Maltais
• Houwayda Matta Bou Ramia • Yvan Conoir • Nicolas Faynot
• Dorothee Lintner • Raphaëlle Parizet • Christophe Jacqmin
• 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*

Salvade Castera
salvade.castera@alternatives-humanitaires.org

Traducteur-ices | *Translators*

Gillian Eaton • Fay Guerry • Lucile Guieu
• Derek Scoins • Thomas Young

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

Correction de la version anglaise
| *Correction for the English version*
Thomas Young

ÉDITORIAL | EDITORIAL

Ukraine-Gaza : regards croisés

Ukraine-Gaza: exchange of views

Rony Brauman • Médecin, ancien président de Médecins Sans Frontières (1982-1994) et directeur d'études au Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires de MSF – France (CRASH)

Jean-François Corty • Médecin, président de Médecins du Monde et chercheur associé à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS)

Boris Martin • Rédacteur en chef d'*Alternatives Humanitaires*

Rony Brauman • Doctor, former president of Médecins Sans Frontières (1982-1994) and director of studies at MSF – France's Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires (CRASH)

Jean-François Corty • Doctor, president of Médecins du Monde and an associate researcher at IRIS (French Institute for International and Strategic Affairs)

Boris Martin • Editor-in-Chief of *Humanitarian Alternatives*





**RONY
BRAUMAN**



**JEAN-FRANÇOIS
CORTY**



**BORIS
MARTIN**

Le conflit israélo-palestinien, violemment réactivé à la suite des attaques terroristes orchestrées par le Hamas le 7 octobre 2023, a presque remis au second plan le conflit russo-ukrainien¹. Les regards du monde entier se sont alors en effet tournés vers cette étroite langue de terre coincée entre Israël, l'Égypte et la mer Méditerranée qu'est la bande de Gaza.

Une attention évidemment compréhensible, lorsque l'on constate le nombre élevé de victimes essentiellement civiles qu'a entraîné le conflit depuis lors. Pourtant, la crise engendrée par l'agression russe de l'Ukraine le 24 février 2022 n'a rien perdu de son ampleur : six millions de réfugiés sont encore en dehors du pays, tandis que cinq millions de personnes sont déplacées à l'intérieur de celui-ci². La « disparition » du conflit russo-ukrainien a amené le président ukrainien, Volodymyr Zelensky, à se démener pour maintenir l'attention médiatique et politique alors que les combats s'enlisent, et que grandit sa crainte d'une diminution du soutien international en réponse à l'invasion russe³.

À vrai dire, si le conflit israélo-palestinien semble avoir relégué dans l'oubli la grande majorité des situations de violence armée en cours dans le monde – y compris le conflit russo-ukrainien donc –,

The Israeli-Palestinian conflict, which was violently reignited following the terrorist attacks perpetrated by Hamas on 7 October 2023, has practically pushed the Russia-Ukraine war off the geopolitical map.¹ The eyes of the world have since turned to the Gaza Strip, that narrow strip of land boxed in by Israel, Egypt and the Mediterranean Sea.

It is understandable that the world's attention has switched to Gaza, given the large numbers of mainly civilian victims affected by the conflict since it began. However, the impact of the crisis triggered by the Russian invasion of Ukraine on 24 February 2022 has not diminished: six million refugees are still living outside the country and five million people have been internally displaced in Ukraine.² The Russia-Ukraine war's "relegation" has prompted the Ukrainian president Volodymyr Zelenskyy to go out of his way to keep the media and political focus on his country at a time when the conflict is getting bogged down in fighting, and his fear of a drop in international support for Ukraine's fight against the Russian invasion is mounting.³

If truth be told, while the Israeli-Palestinian conflict seems to have caused the vast majority of ongoing armed conflicts worldwide, which includes the Russia-Ukraine war, to sink

— 1. « L'Ukraine menacée d'être une victime collatérale de la guerre de Gaza », *France Inter*, 9 novembre 2023, <https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/geopolitique/geopolitique-du-jeudi-09-novembre-2023-4940117>; « Guerre Israël-Hamas : L'Ukraine a-t-elle été oubliée, alors que tous les regards se tournent vers Gaza ? », *Huffington post*, 9 novembre 2023, https://www.huffingtonpost.fr/international/article/guerre-israel-hamas-l-ukraine-a-t-elle-ete-oubliee-alors-que-tous-les-regards-se-tournent-vers-gaza_225460.html

— 2. « Le dilemme des réfugiés ukrainiens face à l'intensification des frappes russes », *Les Échos*, 3 janvier 2024, <https://www.lesechos.fr/monde/europe/le-dilemme-des-refugies-ukrainiens-face-a-lintensification-des-frappes-russes-2044185>

— 3. « Comment le conflit à Gaza affecte la guerre en Ukraine », *BBC*, 11 novembre 2023, <https://www.bbc.com/afrrique/articles/c9r679yr1nvo>; « Guerre Israël-Hamas : la grande peur des Ukrainiens », *Le Point*, 2 novembre 2023, https://www.lepoint.fr/monde/guerre-israel-hamas-la-grande-peur-des-ukrainie-ns-02-11-2023-2541626_24.php

— 1. « L'Ukraine menacée d'être une victime collatérale de la guerre de Gaza », *France Inter*, 9 novembre 2023, <https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/geopolitique/geopolitique-du-jeudi-09-novembre-2023-4940117>; « Guerre Israël-Hamas : L'Ukraine a-t-elle été oubliée, alors que tous les regards se tournent vers Gaza ? », *Huffington post*, 9 novembre 2023, https://www.huffingtonpost.fr/international/article/guerre-israel-hamas-l-ukraine-a-t-elle-ete-oubliee-alors-que-tous-les-regards-se-tournent-vers-gaza_225460.html

— 2. « Le dilemme des réfugiés ukrainiens face à l'intensification des frappes russes », *Les Échos*, 3 janvier 2024, <https://www.lesechos.fr/monde/europe/le-dilemme-des-refugies-ukrainiens-face-a-lintensification-des-frappes-russes-2044185>

— 3. « Comment le conflit à Gaza affecte la guerre en Ukraine », *BBC*, 11 novembre 2023, <https://www.bbc.com/afrrique/articles/c9r679yr1nvo>; « Guerre Israël-Hamas : la grande peur des Ukrainiens », *Le Point*, 2 novembre 2023, https://www.lepoint.fr/monde/guerre-israel-hamas-la-grande-peur-des-ukrainie-ns-02-11-2023-2541626_24.php

il faut se souvenir que celui-ci avait produit le même effet lorsqu'il avait éclaté en 2022. Et il faut rappeler également que, de l'Afghanistan au Soudan en passant par le Myanmar, le Yémen, la République démocratique du Congo, la Centrafrique ou encore Haïti, les « crises oubliées » ont été de tout temps en nombre bien plus élevé que les « crises médiatiques ».

Qu'ont donc de particulièrement révoltant, inquiétant et révélateur ces deux conflits à Gaza et en Ukraine ? Des conflits qui par ailleurs – et c'est une donnée majeure – témoignent d'une concurrence et d'arbitrages aussi bien dans les budgets militaires (des acteurs directs et de leurs soutiens) qu'humanitaires (ressources limitées des bailleurs), lesquels ne font qu'ajouter à la tension et à la relégation que subissent les autres crises humanitaires dans le monde.

De toute évidence, nous ne sommes pas là dans une situation « classique » d'élan compassionnel et médiatique qui disparaîtra avec la prochaine crise majeure : ces deux conflits nous interpellent parce qu'ils disent quelque chose de la géopolitique actuelle, d'une certaine forme de reconfiguration du monde, des usages du droit international humanitaire (DIH) et de la place accordée aux acteurs humanitaires par les belligérants.

De l'Ukraine à Gaza, deux guerres « en concurrence »⁴ se déroulent de façon simultanée aux frontières de l'Europe et au Proche-Orient. Les terrains et les actions militaires sont très différents, les acteurs directement impliqués aussi, mais dans les deux cas, sur les écrans de télévision les images de guerre se suivent, se ressemblent et se confondent presque. Rien n'évoque plus un massacre de civils qu'un autre massacre⁵. Le traitement

into oblivion, it is important to remember that the latter had the same effect when it broke out in 2022. And it's worth reiterating that the "forgotten crises", those in Afghanistan, Sudan, Myanmar, Yemen, Democratic Republic of the Congo, the Central African Republic or Haiti, for example, have always outnumbered the crises that constantly make the headlines.

So, what is particularly shocking, worrying and telling about the conflicts in Gaza and Ukraine? Conflicts that furthermore – and this is a major factor – are subject to competition and trade-offs in budgets both military (of protagonists and their supporters) and humanitarian (funding body resources being limited) which only hike up tension and push into the background other humanitarian crises around the world.

Plainly, this is not a "classic" scenario of a wave of compassion and media coverage that vanishes the moment the next major crisis occurs: these two conflicts challenge us because they say something about contemporary geopolitics, a certain kind of global reconfiguration, how international humanitarian law is applied and the place given to humanitarian workers by the warring parties.

From Ukraine to Gaza, two "competing"⁴ wars are taking place at the same time at the borders of Europe and in the Middle East. The war zones and military operations differ greatly, as do the protagonists, but TV images of war come thick and fast, aren't that dissimilar and in many cases can almost blend into one another. There is nothing like another massacre to bring back memories of a civilian massacre.⁵ The media coverage of both conflicts at times draws a parallel,

— 4. « Gaza, Ukraine : deux guerres en concurrence », *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 20 octobre 2023, <https://www.dna.fr/defense-guerre-conflit/2023/10/20/gaza-ukraine-deux-guerres-en-concurrence>

— 5. « Ukraine, Gaza : la solitude de l'Occident », *Les Échos*, 29 octobre 2023, <https://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/ukraine-israel-meme-combat-2025593>

— 4. « Gaza, Ukraine : deux guerres en concurrence », *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 20 octobre 2023, <https://www.dna.fr/defense-guerre-conflit/2023/10/20/gaza-ukraine-deux-guerres-en-concurrence>

— 5. « Ukraine, Gaza : la solitude de l'Occident », *Les Échos*, 29 octobre 2023, <https://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/ukraine-israel-meme-combat-2025593>

médiatique de ces deux conflits opère parfois un parallèle où la complexité de la situation laisse place à l'émotion⁶ et une comparaison dangereuse de la compassion des uns et des souffrances des autres⁷.

Du Donbass au Proche-Orient – mais on peut associer la situation dans le Caucase (Haut-Karabagh) –, on assiste à des guerres à la fois globales et de proximité : elles éclatent et se répondent sur une courte période, dans un périmètre euroméditerranéen restreint, enjeu d'une nouvelle compétition de puissances dont on pressent qu'elle peut aboutir à un embrasement et à une reconfiguration majeure du monde tel que nous le connaissons.

Les acteurs humanitaires doivent donc s'interroger sur ce monde qui peut se dessiner et sur le rôle qu'ils peuvent y jouer avec les limites que ces conflits auront peut-être tracées. C'est qu'ils recouvrent par ailleurs une dimension non seulement territoriale mais aussi identitaire et sociale, puisqu'ils renvoient à la catégorie des « guerres existentielles » qui relient leurs peuples à un traumatisme collectif : Shoah chez les Israéliens, Nakba chez les Palestiniens, Holodomor chez les Ukrainiens, sans oublier Medz Yeghern (« grand carnage ») chez les Arméniens. La mémoire des génocides et d'autres tragédies – on pense à la mémoire coloniale – traverse les esprits et les générations⁸.

Le drame que traverse le Proche-Orient et les craintes d'une extension du conflit font écho à la sidération qui avait saisi le

with the complexity of the situation giving way to emotion⁶ and a dangerous comparison between the compassion of some and the suffering of others.⁷

From the Donbas to the Middle East – although the situation in the Caucasus (Nagorno-Karabakh) can be included too –, wars are both global and local: they break out and echo each other over a short period of time in a small Euro-Mediterranean area that is at stake in a new power struggle, which could ultimately lead to widespread unrest and a major reconfiguration of the world as we know it.

Humanitarian workers therefore need to ponder the new world taking shape and the role that they may play in it within the boundaries that these conflicts may draw. These conflicts are not solely about territory. Instead, they have a social and identity aspect, as they fall into the category of “existential wars” that trigger collective trauma in their populations: Shoah for the Israelis, Nakba for the Palestinians, Holodomor for the Ukrainians, without forgetting Medz Yeghern (the “Great Evil Crime”) for the Armenians. The memory of genocide and other tragedies – the memory of colonialism comes to mind – lingers in people's minds and is passed down through the generations.⁸

The tragedy being experienced by the Middle East and fears of the conflict spreading, are reminiscent of the bewilderment felt around the world following the events of February 2022 in Ukraine. However, they also further

— 6. « Ukraine, Gaza : les certitudes du "camp du Bien" », *Le Point*, 10 décembre 2023, https://www.lepoint.fr/monde/ukraine-gaza-les-certitudes-du-camp-du-bien-10-12-2023-2546405_24.php

— 7. "As Gaza reels, Ukraine war feels suddenly distant in Global South nations", *Al Jazeera*, 12 December 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/12/12/as-gaza-reels-ukraine>

— 8. « Trois guerres en interaction, en Ukraine, à Gaza et dans le Haut-Karabakh », *Le Monde*, 2 novembre 2023, https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/11/02/haut-karabakh-ukraine-gaza-trois-guerres-en-interaction_6197831_3232.html

— 6. « Ukraine, Gaza : les certitudes du "camp du Bien" », *Le Point*, 10 décembre 2023 https://www.lepoint.fr/monde/ukraine-gaza-les-certitudes-du-camp-du-bien-10-12-2023-2546405_24.php

— 7. "As Gaza reels, Ukraine war feels suddenly distant in Global South nations", *Al Jazeera*, 12 December 2023 <https://www.aljazeera.com/news/2023/12/12/as-gaza-reels-ukraine>

— 8. « Trois guerres en interaction, en Ukraine, à Gaza et dans le Haut-Karabakh », *Le Monde*, 2 novembre 2023 https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/11/02/haut-karabakh-ukraine-gaza-trois-guerres-en-interaction_6197831_3232.html

monde en février 2022 en Ukraine. Mais ils ne font aussi que renforcer les questions que les deux situations, comme en miroir, font surgir dans un contexte évident de résurgence des conflits de haute intensité et à forte mortalité. De nombreux analystes l'avaient annoncé, notamment dans le numéro que la revue *Alternatives Humanitaires* avait consacré au DIH⁹.

C'est pour participer à la nécessaire réflexion sur la réponse humanitaire apportée aux conséquences des conflits israélo-palestinien et russo-ukrainien autant qu'à ce qu'ils risquent d'engendrer que la revue *Alternatives Humanitaires* a décidé de leur consacrer ce numéro vraiment spécial, puisqu'il leur est entièrement réservé. L'appel à contributions a été lancé en janvier de cette année, mais sa pertinence se confirme jour après jour à l'aune des évolutions respectives de ces deux conflits qui se font violemment écho.

Ce numéro invite à opérer un regard croisé, à distance des prises de position politiques qui, si elles ont toute leur légitimité, disposent d'autres espaces éditoriaux pour s'exprimer. Notre but est de jeter un pont analytique entre ces deux conflits, pour mettre en perspective la véritable déflagration qu'ils représentent dans le secteur humanitaire et toutes les remises en cause qu'ils engendrent, la façon dont les acteurs humanitaires font face et s'adaptent¹⁰, les difficultés rencontrées et les moyens mis en œuvre pour les surmonter et améliorer le sort des victimes. Qu'est-ce que les conflits israélo-palestinien et russo-ukrainien changent et confirment pour le secteur humanitaire ? Comment

underscore the questions raised by both situations, like mirror images, in a clear context of a resurgence of high-intensity and high-mortality conflicts. Indeed, a significant number of analysts already predicted it, specifically in the *Humanitarian Alternatives* issue on international humanitarian law.⁹

Humanitarian Alternatives has decided to devote this special issue entirely to the Israeli-Palestinian and Russian-Ukrainian conflicts, in order to contribute to the debate on the humanitarian response to the consequences of these conflicts and their potential consequences. The call for contributions was launched in January this year, but its relevance is confirmed day after day by the respective developments in these two conflicts, which are violently echoing each other.

This issue is inviting to take different points of view, moving away from political stances that are totally legitimate but can be expressed in other publications. Our goal is to build an analytical bridge between the two conflicts, so as to put into perspective the explosive situation that they represent for the humanitarian sector and all the issues that they raise, how humanitarian workers are coping with and adapting to them,¹⁰ the difficulties encountered and action taken to address them and improve the fate of conflict victims. How are the Israeli-Palestinian and Russia-Ukraine conflicts changing the humanitarian sector, and is any change irrevocable? How are they making the sector review its ways of working and call into question the whole raft of humanitarian principles, and what debates have they sparked in

— 9. « Droit international humanitaire : le grand retour... en arrière ? », *Alternatives Humanitaires*, n° 23, juillet 2023, <https://www.alternatives-humanitaires.org/fr/parution/numero-23-droit-international-humanitaire-le-grand-retour-en-arriere>

— 10. Sara Germain, Janyck Beaulieu, Stéphanie Maltais et François Audet, « Un an après le début de l'invasion russe en Ukraine : des besoins humanitaires toujours aussi criants », *Alternatives Humanitaires*, 24 février 2023, <https://www.alternatives-humanitaires.org/fr/2023/02/12/un-an-apres-le-debut-de-linvasion-russe-en-ukraine-des-besoins-humanitaires-toujours-aussi-criants>

— 9. "International humanitarian law: the great step... backwards?" , *Humanitarian Alternatives*, issue 23, July 2023, <https://www.alternatives-humanitaires.org/en/parution/issue-23-international-humanitarian-law-the-great-step-backwards>

— 10. Sara Germain, Janyck Beaulieu, Stéphanie Maltais et François Audet, "One year after the Russian invasion of Ukraine: humanitarian needs are as great as ever", *Humanitarian Alternatives*, 24 February 2023, <https://www.alternatives-humanitaires.org/en/2023/02/01/one-year-after-the-russian-invasion-of-ukraine>

amènent-t-ils à revoir les manières de travailler, à questionner l'ensemble des principes humanitaires, quels débats ont-ils suscité dans le milieu des ONG humanitaires¹¹? Ce sont ces questions qui nous ont guidés pour retenir les contributions qui composent ce dossier. Les unes et les autres expriment des avis parfois différents, toujours complémentaires et respectables. Nous espérons qu'elles apportent des réponses, à tout le moins de la réflexion, pour mieux comprendre les enjeux que ces deux guerres soulèvent pour le présent et le futur de l'action humanitaire.

Tous nos remerciements à Vincent Léger et Pierre Gallien, membres du Comité de rédaction, pour leur travail sur la première version de la problématique de ce dossier.

humanitarian non-governmental organisations?¹¹ These are the questions that guided us in selecting the contributions that make up this *Focus*. They all express opinions that are sometimes different, but always complementary and respectable. We hope that they will provide answers, or at least food for thought, to help us better understand the issues raised by these two wars for the present and future of humanitarian action.

Many thanks to Vincent Léger and Pierre Gallien, members of the editorial board, for their work on the first version of the concept note having led to the present Focus.

Translated from the French by Gillian Eaton

— 11. "For some aid workers, internal Gaza tensions unearth long-overdue debates", *The New Humanitarian*, 11 December 2023, <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2023/12/11/aid-workers-internal-tension-gaza-debates>

— 11. "For some aid workers, internal Gaza tensions unearth long-overdue debates", *The New Humanitarian*, 11 December 2023, <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2023/12/11/aid-workers-internal-tension-gaza-debates>

**COMMENT SOUTENIR
ALTERNATIVES
HUMANITAIRES ?
HOW TO SUPPORT
HUMANITARIAN
ALTERNATIVES?**



**Nous suivre sur
les réseaux sociaux
Follow us
on social media**



**Vous abonner
à notre lettre d'info
Subscribe to
our newsletter**



**Participer à
nos événements
Take part
in our events**



**Nous écrire
Write to us**



**Vous abonner
à la revue
Subscribe to the
printed edition**



**Faire un don
Make a donation**



**Faire rayonner
nos publications
Spread our work**



**Relayer les appels
à contributions
Share our calls
for papers**



**POUR SUIVRE L'ACTUALITÉ DE LA REVUE, REJOIGNEZ LA COMMUNAUTÉ AH !
FOR REGULAR UPDATES, JOIN THE HA COMMUNITY!**

WWW.ALTERNATIVES-HUMANITAIRES.ORG/EN





FOCUS

UKRAINE
GAZA



Regards croisés

Exchange of views

Ukraine, Gaza : deux poids, deux mesures

Ukraine, Gaza: double standards

Rony Brauman • Médecin, ancien président de Médecins Sans Frontières (1982-1994) et directeur d'études au Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires de MSF – France (CRASH)

L

a violence des combats qui se déroulent en Ukraine et dans la bande de Gaza dissimule mal les différences dans le traitement – politique, médiatique et humanitaire – réservé à

chacun des deux conflits. Rony Brauman décrypte ici les ressorts de ce « deux poids, deux mesures » qui, au mépris des victimes civiles, ajoute à la tragédie qui s'y joue le déshonneur des démocraties occidentales.

Parmi les quelque cinquante conflits en cours dans le monde – c'est-à-dire, suivant une convention généralement admise, les affrontements armés causant plus de 1000 morts dans l'année –, deux se détachent nettement, en tout cas vus d'Europe : la guerre russo-ukrainienne et la guerre israélo-palestinienne. Si elles sont toutes deux au premier plan, ce n'est certes pas à égalité, les répercussions médiatiques et les retombées politiques en Europe de la guerre de Gaza l'emportant largement.

The intensity of fighting in Ukraine and the Gaza Strip does little to hide the differences in the way each conflict is being treated in politics, in the media and in humanitarian terms. Here, Rony Brauman looks at the motivations behind these "double standards" which, with disregard for the civilian victims, add the disgrace of Western democracies to the tragedy being played out there.

Of the fifty or so conflicts currently raging around the world (the term "conflict" conventionally meaning an armed confrontation causing over 1,000 deaths in a year), two stand out, at least when viewed from Europe: the war between Russia and Ukraine and that between Israel and Palestine. Both are centre stage, but they are not being given equal billing: the Gazan war's media repercussions and political impact in Europe clearly has the upper hand.

The fact remains that these two conflicts are dominating minds and the public arena, if only because of the strong

Reste que ce sont ces deux conflits qui occupent la scène publique ainsi que les esprits, ne serait-ce qu'en raison de la forte implication européenne dans chacun d'entre eux. Et l'on ajoutera d'emblée : en raison également du traitement politique contradictoire réservé par les institutions et gouvernements européens à ces deux conflits, source de critiques et de mobilisations, notamment étudiantes.

Je reviendrai sur cette tension, après avoir noté les points de convergence ou de rapprochement entre les deux. L'un et l'autre se déroulent sur des territoires proches de l'Union européenne, et non dans de lointains confins ; l'un et l'autre sont rythmés par des accusations croisées de génocide ; l'un et l'autre se déploient sous la conduite de leaders poursuivis par la Cour pénale internationale (CPI), à l'exception du président Zelensky ; dans l'un et l'autre, de façon toutefois inégale, la thématique humanitaire tient une place de premier plan ; l'un et l'autre, enfin, produisent des confrontations politiques fortes, de nature et d'échelles différentes, mais inédites par leur intensité, du moins si l'on en juge par leur présence dans les discours électoraux et leur retentissement public.

Voilà qui semblait suffisant aux éditeurs de ce numéro pour proposer de croiser les regards d'acteurs humanitaires et d'observateurs sur ces deux conflits-là, plutôt que, par exemple, entre l'Afghanistan et le Myanmar, ou même entre le Soudan et l'Éthiopie, conflits très meurtriers.

Politique et humanitaire : la confusion

Commençons par constater le flou et l'ambiguïté des notions entrecroisées de solidarité politique et d'assistance humanitaire, présentes dans les deux situations. « Depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine en février 2022, lit-on sur le site *Toute l'Europe*, l'Union européenne a toujours affiché son soutien au pays. Financières, humanitaires

European involvement in each one, but also because of the contradictory political treatment of these two conflicts by European institutions and governments – a source of criticism and protest, particularly among students.

I will look back at this tension after pointing out the similarities between the two conflicts. Both conflicts are raging close to the European Union geographically, rather than in remote lands; both conflicts are punctuated with accusations of genocide; both conflicts are being waged by leaders wanted by the International Criminal Court (ICC), with the exception of President Zelensky; both conflicts prominently feature humanitarian aid, albeit in unequal measure; and finally, both conflicts are generating strong political confrontations, of different kinds and on different scales yet unprecedented in their intensity, at least when you consider their role in electoral rhetoric and their public impact.

All this was enough for this issue's editors to suggest comparing views from humanitarian players and observers on these two conflicts in particular, rather than on Afghanistan and Myanmar or even Sudan and Ethiopia, for example – all very bloody conflicts too.

Confusion between politics and humanitarian aid

Let us begin by considering the vagueness and ambiguity of the intertwined notions of political solidarity and humanitarian assistance we find in both situations. The *Toute l'Europe* website tells us that "Since war broke out in Ukraine in February 2022, the European Union has consistently expressed its support for the country. Financial, humanitarian or military, the various types of aid amount to more than 143 billion euros."¹ Different types of assistance are

— 1. Boran Tobelem, « Guerre en Ukraine : quels sont les montants des aides de l'Union européenne depuis 2022 ? », site Internet *Toute l'Europe*, 4 juin 2024, <https://www.touteleurope.eu/l-ue-dans-le-monde/guerre-en-ukraine-quels-sont-les-montants-des-aides-de-l-union-europeenne-depuis-un-an>



**RONY
BRAUMAN**

et militaires, les différentes aides comptent pour plus de 143 milliards d'euros¹ ». Sont associés ici divers types d'assistance, en un ensemble apparemment homogène où les fonds qui ne sont pas d'ordre budgétaire ou militaire sont classés humanitaires (protection civile, déplacés et réfugiés). Comme dans d'autres circonstances, l'aide civile fournie au titre du soutien politique est qualifiée d'humanitaire, retirant ainsi à celle-ci son attribut principal, celui d'être non-partisane. Nous verrons que cela n'est pas un détail.

Les exemples ne manquent pas, au cours de l'histoire récente, dans lesquels l'humanitaire est assujéti à une cause politique dès lors qu'il vient en aide à une population victime d'un pouvoir que l'on combat. Ainsi Laurent Fabius, lors d'une visite en Jordanie en août 2012, déclarait-il :

« La position de la France est claire : nous pensons que Bachar el-Assad est le bourreau de son propre peuple, qu'il doit partir, que le plus tôt sera le mieux et qu'il faut mener des actions politiques [...], des actions militaires, c'est ce que font les résistants sur le terrain et des actions humanitaires. Les deux types d'actions ne sont pas contradictoires. Tout cela est complémentaire et nous aidons la population syrienne, en particulier l'opposition, notamment à travers les réseaux locaux, qu'il s'agisse de celui des médecins ou d'autres. Il y a aussi d'autres actions évidemment secrètes.² »

Remplaçons « el-Assad » par « Netanyahu », « population syrienne » par « population palestinienne », et l'on imagine les effets produits par une

combined here in a seemingly homogeneous whole, where funding that is neither budgetary nor military in nature is classed as humanitarian (civil protection, displaced people and refugees). Like in other situations, civilian aid provided as political support is described as humanitarian, thereby erasing its main attribute of being non-partisan. As we will see, this is no minor detail.

Recent history is not short of examples of humanitarian aid being tied to a political cause when helping a population that is victim of a regime being fought. For example, when former French Foreign Minister Laurent Fabius visited Jordan in August 2012, he said:

"France's position is clear: we think that Bashar al-Assad is the executioner of his own people, that he must go – the sooner the better – and that we must take political [...] and military action, this is what resistance fighters do on the ground, and humanitarian action. These two types of action are not contradictory. All this goes hand in hand and we are helping the Syrian people, especially the opposition, mainly through local networks, whether networks of doctors or others. There are also other actions, which are obviously secret."²

If we replace "Bashar al-Assad" with "Benjamin Netanyahu", and "the Syrian people" with "the Palestinian people", we can imagine the effects of such a confusion of concepts. It goes without saying that a government makes political choices and alliances by its very nature, but describing the various facets of its aid in appropriate terms should be an affirmation of its choices. This is not intended to be an attack on the humanitarian cover being given to clandestine armed operations, like when the United States, under Ronald Reagan, concealed its support for the armed opposition in

— 1. Boran Tobelem, « Guerre en Ukraine : quels sont les montants des aides de l'Union européenne depuis 2022 ? », site Internet *Toute l'Europe*, 4 juin 2024, <https://www.touteleurope.eu/l-ue-dans-le-monde/guerre-en-ukraine-quels-sont-les-montants-des-aides-de-l-union-europeenne-depuis-un-an>

— 2. Déclaration de M. Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères, sur la situation en Syrie notamment la question des réfugiés, au camp de Zaatari (Jordanie), 16 août 2012, <https://www.vie-publique.fr/discours/185700-laurent-fabius-16082012-situation-en-syrie-refugies-syriens>

— 2. Statement by Mr Laurent Fabius, French Minister of Foreign Affairs, on the situation in Syria, in particular the issue of refugees, at the Zaatari camp (Jordan), 16 August 2012, <https://www.vie-publique.fr/discours/185700-laurent-fabius-16082012-situation-en-syrie-refugies-syriens> [in French].

telle confusion de notions. S'il va de soi qu'un gouvernement procède par nature à des choix et des alliances politiques, ce devrait précisément être une affirmation de ses choix que de qualifier les divers compartiments de son aide par les termes qui conviennent. Il ne s'agit pas ici de s'en prendre à la couverture humanitaire d'opérations armées clandestines, comme l'ont fait les États-Unis de Reagan pour dissimuler leur soutien à l'opposition armée au Nicaragua³, mais plus prosaïquement à une facilité de langage qui abolit toute distinction entre diverses formes d'aide et de solidarité. Il s'agit surtout de rappeler qu'une équipe humanitaire n'est pas supposée s'installer dans un pays avec un programme de soutien politique, ce que laisse entendre *a contrario* la déclaration du ministre français des Affaires étrangères. Notons que c'est bien souvent ce qu'attendent également – et c'est bien compréhensible – nos interlocuteurs sur les terrains de guerre et d'occupation, ce qui est bien le cas des deux conflits traités ici.

Un « droit de se défendre » à géométrie variable

J'ai indiqué plus haut ce qui justifiait le thème de ce dossier, à savoir ce que les guerres d'Ukraine et de Gaza avaient en commun. Il est temps d'ajouter une qualification non plus descriptive mais critique, celle que résume la formule « deux poids, deux mesures », pour caractériser le traitement politique de ces deux conflits par les gouvernements occidentaux. L'occupation militaire et l'annexion de territoires par la force – traits communs à la Russie et à Israël dans ces deux situations – suscitent des réactions occidentales diamétralement opposées : dans un cas, le droit de se défendre revient, comme il se doit, à la partie victime de l'occupation, l'Ukraine, et l'occupant russe est sanctionné ; dans l'autre cas, c'est à l'occupant israélien qu'est accordé le droit de se défendre, assorti ici et là d'appels à faire preuve

Nicaragua,³ but, more prosaically, on the use of language that removes any distinction between various forms of aid and solidarity. Above all, it is about reiterating that a humanitarian team is not supposed to set itself up in a country with a political programme, as the French Foreign Minister's statement seems to imply. Our contacts in occupied and war-torn territories expect this too – understandably – and this is indeed the case in the two conflicts we are focussing on here.

A selective "right to defend oneself"

Earlier, I mentioned the basis of this issue, namely what the wars in Ukraine and Gaza have in common. It is now time to add a qualification – summed up by the phrase "double standards" – to that underlying theme in a critical, rather than descriptive, manner in order to describe the way Western governments are handling these two conflicts politically. Military occupation and the annexation of territories by force – features common to Russia and Israel in these two situations – elicit reactions from the West that are diametrically opposed to one another. In one of the conflicts, the right to defend oneself belongs, as indeed it should, to the occupation's victim (Ukraine), with the occupier (Russia) sanctioned. In the other conflict, it is the Israeli occupier that is granted the right to defend itself, with occasional calls for restraint but without reference to its status as an occupier, nor to its obligations to protect and assist, nor to the occupied party's right to resist.

Let us be clear here: this is not about justifying the atrocities committed against Israeli civilians by Hamas on 7 October 2023. That was a mass crime, an act of terror. However, this unjustifiable attack is not inexplicable. Yet, as the UN Secretary-General said, this attack

— 3. Françoise Bouchet-Saulnier, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Éditions La Découverte, 2013, p. 605.

— 3. Françoise Bouchet-Saulnier, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Éditions La Découverte, 2013, p. 605.

de retenue sans que soient rappelés son statut d'occupant, ses obligations de protection et d'assistance, tout comme le droit de résistance de la partie occupée.

Précisons : il n'est pas question ici de justifier les atrocités commises par le Hamas le 7 octobre 2023 à l'encontre de civils israéliens. Il s'agit d'un crime de masse, d'actes de terreur. Pour autant, cette attaque injustifiable n'est pas inexplicable. Comme l'a dit le Secrétaire général des Nations unies, elle « n'est pas arrivée dans le vide », mais après des décennies « d'occupation suffocante »⁴.

La ferme condamnation de l'attaque du 7 octobre relève de la décence la plus élémentaire, de même que devrait relever de la même élémentaire décence la reconnaissance du contexte dans lequel elle est survenue. Les milliers de prisonniers détenus sans charges, la pratique légalisée de la torture, les expulsions, vols de terres (2370 hectares depuis le 7 octobre), agressions constantes par des colons en Cisjordanie, les guerres successives et le blocus de Gaza, les milliers de morts et de blessés, voilà ce qui constitue le « contexte ». L'histoire israélo-palestinienne ne débute pas le 7 octobre 2023 à 6 h 30, cela devrait tomber sous le sens. Pourtant, évoquer cette réalité – non comme une circonstance atténuante, mais comme un ensemble de faits éclairants – reviendrait à cautionner le terrorisme, si l'on en croit ce qui se dit en boucle sur les plateaux de chaînes d'information continue.

Rien à voir, donc, avec l'unanimité humanitaire concernant la guerre d'Ukraine. Dans une étude sur ce sujet, le Danish Institute for International Studies (DIIS) note qu'« un certain nombre d'humanitaires expérimentés ont indiqué ne

— 4. *Libération* et *AFP*, « Le chef de l'ONU juge que l'attaque du Hamas n'est pas "arrivée dans le vide" provoquant la colère d'Israël », 24 octobre 2023, <https://www.liberation.fr/international/moyen-orient/le-chef-de-lonu-juge-que-lattaque-du-hamas-nest-pas-arrivee-dans-le-vide-provoquant-la-colere-disrael-20231024>

“did not happen in a vacuum” but after decades of a “suffocating occupation”.⁴

To strongly condemn the 7 October attacks is a matter of common decency, just as it is to recognise the context in which they occurred should also be a matter of common decency. Thousands of prisoners held without charge, the legalised practice of torture, evictions, theft of land (2,370 ha since 7 October), constant attacks by settlers in the West Bank, successive wars and the blockade of Gaza, thousands of dead and wounded: this is the “context”. Of course, the Israel-Palestine story did not begin at 6.30am on 7 October 2023. Yet if we believe what we see on 24-hour news channels, to mention this real context – not as a mitigating factor but as a set of enlightening facts – is tantamount to condoning terrorism.

This is nothing like the humanitarian consensus regarding the war in Ukraine. In a study on this subject, the Danish Institute for International Studies (DIIS) notes that “A number of experienced humanitarians reported that they had never worked in a situation where geopolitical interests, donor preferences and funding mechanisms were so explicitly aligned.”⁵

After analysing the security situation of relief agencies close to the front line, the author goes on to note a practice that would earn immediate media condemnation for anyone thinking of doing the same thing in Gaza, where any movement is subject to authorisation from the army (and is not safe despite this):

— 4. *Libération* et *AFP*, « Le chef de l'ONU juge que l'attaque du Hamas n'est pas "arrivée dans le vide" provoquant la colère d'Israël », 24 octobre 2023, <https://www.liberation.fr/international/moyen-orient/le-chef-de-lonu-juge-que-lattaque-du-hamas-nest-pas-arrivee-dans-le-vide-provoquant-la-colere-disrael-20231024>

— 5. Jethro Norman, “Humanitarian principles are under fire in Ukraine”, Danish Institute for International Studies, Policy Brief, 21 February 2024, <https://www.diis.dk/en/research/humanitarian-principles-are-fire-in-ukraine>

jamais avoir travaillé dans un contexte où les intérêts géopolitiques, les préférences des bailleurs et les mécanismes de financement étaient aussi étroitement alignés⁵ ».

Plus loin, analysant les conditions de sécurité des organismes de secours proches de la ligne de front, l'auteur relève une pratique qui vaudrait une exécution médiatique immédiate à quiconque songerait à la transposer à Gaza, où tout déplacement est sujet à autorisation de l'armée (et n'est pas sûr pour autant) :

« Des témoignages d'organisations affiliées à l'USAID [*U.S. Agency for International Development*, l'agence des États-Unis pour le développement international, NDLR] suggèrent un profil de risque accru et même un ciblage direct. [...] Cela a donné lieu à un débat parmi les organisations non gouvernementales (ONG) concernant le marquage des véhicules et les tenues vestimentaires dans les zones de conflit. De nombreux groupes de volontaires ont choisi de peindre leurs véhicules, y compris les ambulances, aux couleurs militaires afin de se fondre dans la masse près des lignes de front. Ils portent également des tenues qui ressemblent à des vêtements militaires, en partie pour se fondre dans la masse et en partie parce que cela impressionne. »

Les choix qu'ont fait en Ukraine ces organisations non gouvernementales (ONG) locales, pour critiquables qu'ils puissent sembler au regard des principes de la Croix-Rouge – et sans doute aussi du point de vue de la pertinence et de la sécurité –, n'ont rien de choquant en eux-mêmes. Revêtir une tenue camouflée, circuler en véhicules banalisés pour porter assistance dans une zone de combat, cela se justifie au nom de l'efficacité dans des conditions données. Après tout, que faisaient d'autre Médecins Sans Frontières, Médecins du

« La ferme condamnation de l'attaque du 7 octobre relève de la décence la plus élémentaire, de même que devrait relever de la même élémentaire décence la reconnaissance du contexte dans lequel elle est survenue. »

“To strongly condemn the 7 October attacks is a matter of common decency, just as it is to recognise the context in which they occurred should also be a matter of common decency.”

“Anecdotal accounts from USAID-affiliated organizations suggest a heightened risk profile and even direct targeting. [...] This has led to an ongoing debate among non-governmental organizations (NGOs) regarding the use of vehicle branding and attire in conflict zones. Many volunteer groups have chosen to paint their vehicles, including ambulances, in military colours in order to blend in near the frontlines. They also wear attire that resembles military clothing, partly to blend in and partly because it looks impressive.”

However questionable these choices made by these local NGOs in Ukraine may seem according to Red Cross principles – also in terms of appropriateness and security, no doubt – they are not in themselves shocking. In specific circumstances, wearing camouflage and travelling in unmarked vehicles to provide aid in a combat zone is justified in the name of effectiveness. After all, was this not what *Médecins Sans Frontières*, *Médecins du Monde* and *Solidarités* were doing in Afghanistan in the 1980s?

The dividing line between political solidarity and humanitarian commitment can be blurred, putting the champions of humanitarian action governed by the principles of impartiality and neutrality

— 5. Jethro Norman, “Humanitarian principles are under fire in Ukraine”, Danish Institute for International Studies, Policy Brief, 21 February 2024, <https://www.diiis.dk/en/research/humanitarian-principles-are-fire-in-ukraine>

Monde ou Solidarités en Afghanistan dans les années 1980 ?

Entre solidarité politique et engagement humanitaire, la frontière peut être floue, mettant en difficulté les tenants d'une action humanitaire encadrée par les principes d'impartialité et de neutralité. D'autant que, dans l'une et l'autre de ces guerres, les ONG sont à pied d'œuvre d'un seul côté. Il ne s'agit pas ici de juger cette façon de faire, mais plutôt de constater que l'aide aux Ukrainiens n'a fait l'objet d'aucune discussion publique : les secouristes sont alignés sur les positions occidentales, ils sont du « bon côté », donc hors de portée de toute critique. L'analyste danois se contente de souligner que les principes de neutralité et d'impartialité sont mis à rude épreuve dans ce conflit.

Un droit de critique à sens unique ?

C'est sans doute du côté des organisations de défense des droits humains que la polarisation politique apparaît le plus crûment. Le 4 août 2022, après plusieurs communiqués et rapports détaillés sur les crimes de guerre russes, Amnesty International (AI) publiait un communiqué « Ukraine : les tactiques de combats ukrainiennes mettent en danger la population civile »⁶. C'est en effet à l'occasion d'un rapport sur l'action des forces militaires russes que l'association documentait notamment comment :

« Les forces ukrainiennes mettent en danger la population civile en établissant des bases et en utilisant des systèmes d'armement dans des zones résidentielles habitées, notamment des écoles et des hôpitaux, lors des opérations visant à repousser l'invasion russe qui a débuté en février. Ces tactiques de combat violent le droit international humanitaire et mettent gravement en danger la population civile,

— 6. Amnesty International, *Ukraine : les tactiques de combats ukrainiennes mettent en danger la population civile*, communiqué de presse, 4 août 2022, <https://www.amnesty.fr/actualites/ukraine-les-tactiques-de-combats-ukrainiennes-mettent-en-danger-la-population-civile>

in a difficult position. This is especially so given that, in both these wars, the NGOs are working for just one side. This is not meant as a judgement on this way of doing things, but as a reminder that aid given to the Ukrainians has not been the subject of any public dispute: the emergency workers are aligned with Western positions. They are on the "good side" and therefore beyond criticism. The Danish analyst is simply pointing out that the principles of neutrality and impartiality are being strained in this conflict.

A one-sided right to criticise?

Undoubtedly, it is among human rights organisations that the political polarisation is most stark. On 4 August 2022, after several detailed press releases and reports about Russian war crimes, Amnesty International (AI) published a press release entitled "Ukraine: Ukrainian fighting tactics endanger civilians".⁶ It was in fact on the occasion of a report about the actions of the Russian military that AI documented how:

"Ukrainian forces have put civilians in harm's way by establishing bases and operating weapons systems in populated residential areas, including in schools and hospitals, as they repelled the Russian invasion that began in February. Such tactics violate international humanitarian law and endanger civilians, as they turn civilian objects into military targets. The ensuing Russian strikes in populated areas have killed civilians and destroyed civilian infrastructure."⁷

It must be pointed out that the war crimes committed by Russian forces had been extensively documented and condemned by AI, whose field survey repeatedly encountered the military installations referred to in the press release. Should Amnesty International have kept quiet about these breaches

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

— 7. *Idem*.

car elles transforment des biens de caractère civil en cibles militaires. Les frappes russes qui en ont résulté dans des zones habitées ont tué des civils et détruit des infrastructures civiles.⁷ »

Insistons sur le fait que les crimes de guerre commis par les Russes avaient été abondamment documentés et dénoncés par AI, dont l'enquête de terrain avait à plusieurs reprises été confrontée aux installations militaires évoquées dans le communiqué. Fallait-il taire ces manquements au droit international humanitaire (DIH) ? C'est manifestement ce qu'auraient attendu nombre de chroniqueurs, si l'on en juge par la campagne de dénigrement qui s'est abattue sur l'ONG à la suite de cette déclaration. Le président Zelensky lui-même avait ouvert le feu, si l'on ose dire, en accusant dès le lendemain AI de « tenter d'amnistier l'État terroriste » de Russie, et de « mettre sur un pied d'égalité agresseur et agressé »⁸, voire de « transférer la responsabilité de l'agresseur à l'agressé »⁹. On ne reprochera pas à un chef d'État de défendre son armée, mais il n'est que juste de souligner le caractère outrancier et infondé de cette critique. Rappelons que, par sa nature même et par définition, le DIH ne fait pas de différence entre les belligérants, ne juge pas qui a tort ou raison, qui agresse et qui est agressé. Son rôle se borne à encadrer les méthodes de guerre, afin d'en bannir les excès de cruauté¹⁰.

of international humanitarian law (IHL)? Judging by the smear campaign launched against this NGO after this statement was published, this is clearly what many journalists would have expected. The following day, President Zelenskyy himself opened fire, so to speak, accusing AI of an attempt "to grant amnesty to the terrorist state" of Russia, "to put the aggressor and the victim of aggression on an equal footing",⁸ and "to shift blame from the aggressor to the victim of aggression".⁹ No-one can reproach a head of state for defending his army, but it is only fair to point out the outrageous and baseless nature of this criticism. It should not be forgotten that IHL, by its very nature and by definition, does not differentiate between belligerents, does not judge who is right or wrong, or who is the aggressor and who is the victim of aggression. Its role is limited to regulating the methods of warfare, in order to banish excessive cruelty.¹⁰

The Ukrainian head of state was fulfilling his role here, but the same cannot be said of the journalists and media commentators who took his side by drowning the incriminating facts in a flood of dubious, even insulting, remarks. Consider this tweet from French philosopher Bernard-Henri Lévy, which many others could have written: "Accusing Ukraine of operating from civilian areas? That's like rebuking the French Resistance for fighting in the streets of Paris in August 1944. A combination

— 7. *Idem*.

— 8. Marianne Lecach avec AFP, « Guerre en Ukraine : pour Zelensky, Amnesty International "tente d'amnistier l'État terroriste" de Russie », *Le Journal du Dimanche*, 5 août 2022, <https://www.lejdd.fr/International/guerre-en-ukraine-pour-zelensky-amnesty-international-tente-damnistier-letat-terroriste-de-russie-4126738>

— 9. RFI, *Ukraine : Volodymyr Zelensky répond aux accusations d'Amnesty International*, 5 août 2022, <https://www.rfi.fr/fr/europe/20220805-ukraine-volodymyr-zelensky-r%C3%A9pond-aux-accusations-d-amnesty-international>

— 10. Pour une analyse critique de cette ambition, lire Rony Brauman, « À quoi sert le droit humanitaire ? », *Annuaire Français des Relations Internationales*, vol. XX, 2019, <https://msf-crash.org/fr/guerre-et-humanitaire/quoi-sert-le-droit-humanitaire>

— 8. Marianne Lecach avec AFP, « Guerre en Ukraine : pour Zelensky, Amnesty International "tente d'amnistier l'État terroriste" de Russie », *Le Journal du Dimanche*, 5 août 2022, <https://www.lejdd.fr/International/guerre-en-ukraine-pour-zelensky-amnesty-international-tente-damnistier-letat-terroriste-de-russie-4126738>

— 9. RFI, *Ukraine : Volodymyr Zelensky répond aux accusations d'Amnesty International*, 5 août 2022, <https://www.rfi.fr/fr/europe/20220805-ukraine-volodymyr-zelensky-r%C3%A9pond-aux-accusations-d-amnesty-international>

— 10. For a critical analysis of this ambition, see Rony Brauman, "Oases of Humanity and the Realities of War. Uses and Misuses of International Humanitarian Law and Humanitarian Principles", *Journal of Humanitarian Affairs*, vol. 1, issue 2, May 2019, <https://www.manchesterhive.com/view/journals/jha/1/2/article-p43.xml>

Si le chef d'État ukrainien était dans son rôle en l'occurrence, on ne peut en dire autant des chroniqueurs et intervenants médiatiques qui prirent son parti en noyant les faits incriminés sous un flot de propos soupçonneux, voire insultants. Il en va ainsi de ce tweet de Bernard-Henri Lévy, que bien d'autres auraient pu rédiger : « Accuser l'Ukraine d'opérer depuis des zones civiles ? C'est comme reprocher aux résistants français de se battre dans les rues de Paris en août 1944. Mélange de stupidité et de cynisme. Renvoyer dos à dos agresseurs et agressés. Jouer le jeu de Poutine. On en est là. Immonde »¹¹. Où l'on constate que, selon que l'on se trouve en Ukraine ou en Palestine, la population civile ne se définit pas à l'identique.

Deux guerres diamétralement opposées

Le bilan humain de la guerre d'Ukraine n'est pas précisément connu, les chiffres de morts et blessés militaires étant tenus secrets des deux côtés. Le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme a publié en août 2024 un bilan des victimes civiles depuis février 2022 : plus de 11 000 morts et 22 000 blessés. Le nombre de combattants tués se situe, selon des estimations prudentes, entre 42 000 et 80 000 du côté ukrainien et le double dans les armées russes¹². Ces chiffres procèdent d'estimations diverses d'experts militaires, non de décomptes, et sont donc à prendre avec recul, mais ils indiquent un ordre de grandeur total, probablement minimum, de deux cent mille morts et deux à trois fois plus de blessés.

Le bilan humain de la guerre de Gaza est, lui aussi, approximatif. On dénombre 41 000 morts en septembre 2024, selon le ministère de la Santé palestinien, auxquels s'ajoutent les victimes ensevelies

of stupidity and cynicism. Tarring the aggressors and their victims with the same brush. Playing Putin's game. That's where we're at. Appalling."¹¹ This shows that, depending on whether one is in Ukraine or Palestine, the civilian population is not defined in the same way.

Two diametrically opposed wars

The precise human toll of the war in Ukraine is not known as the numbers of military dead and wounded are kept secret on both sides. In August 2024, The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights published a report on civilian casualties since February 2022: more than 11,000 dead and 22,000 injured. The number of combatants killed is, according to conservative estimates, between 42,000 and 80,000 on the Ukrainian side and double that for the Russian army.¹² These figures are based on various estimates by military experts rather than on any detailed accounts and should therefore be treated with care, but they do indicate a total (probably a minimum) of 200,000 dead and two to three times that number wounded.

The human toll of the war in Gaza is also approximate: 41,000 dead in September 2024 according to the Palestinian Ministry of Health, to which must be added victims buried under the rubble and not counted, as well as the indirect victims who have died or are facing imminent death due to a lack of healthcare. If we correlate these figures to the population of Ukraine, which is twenty times larger, the direct mortality inflicted on Gaza's population would be close to 1,000,000 deaths.

For Israel, still in September 2024, we can add 350 dead and 2,300 wounded among Israel's military to the 1,200 victims of the 7 October attacks (400

— 11. Bernard-Henri Lévy, tweet du 4 août 2022, <https://twitter.com/BHL/status/1555210902936473600>

— 12. Ned Garvey avec *Meduza*, "Duelling claims on Ukrainian losses. What we know", 29 February 2024, <https://meduza.io/en/feature/2024/02/29/duelling-claims-on-ukrainian-losses>

— 11. Bernard-Henri Lévy, 4 August 2022, <https://twitter.com/BHL/status/1555210902936473600>

— 12. Ned Garvey with *Meduza*, "Duelling claims on Ukrainian losses. What we know", 29 February 2024, <https://meduza.io/en/feature/2024/02/29/duelling-claims-on-ukrainian-losses>

sous les décombres et non recensées, ainsi que les victimes indirectes, mortes ou menacées de mort imminente faute de soins. Si l'on rapportait ces chiffres à la population de l'Ukraine, vingt fois supérieure, la mortalité directe infligée à la population de Gaza avoisinerait le million de morts.

Côté israélien, toujours en septembre 2024, aux 1200 victimes de l'attaque du 7 octobre (400 militaires et policiers, 800 civils tués, 5200 blessés) s'ajoutent 350 morts et 2300 blessés militaires¹³. Le même exercice de comparaison rapportée à la population ukrainienne, quatre fois plus importante, conduirait aux chiffres de 6000 morts et 30 000 blessés israéliens. Tel est le bilan comparatif pour le moins contrasté des pertes humaines entre ces deux conflits, montrant d'une part la disproportion des pertes israéliennes et palestiniennes, et d'autre part un rapport inversé entre morts civils et combattants : trois quarts de soldats en Ukraine, trois quarts de civils – dont plus de 10 000 femmes et 20 000 enfants – à Gaza.

Pour les humanitaires d'ONG, ces deux guerres sont diamétralement opposées. Les besoins d'assistance sont immenses à Gaza, en raison de la destruction méthodique des infrastructures publiques – notamment les hôpitaux –, de l'enfermement territorial et du déracinement de la quasi-totalité de la population. Ils sont limités à des niches en Ukraine, où les autorités disposent de ressources importantes, d'infrastructures majoritairement intactes, d'un vaste territoire offrant une sécurité aux réfugiés internes, et de voisins alliés accueillant près de six millions de réfugiés. Non que la guerre soit propre en Ukraine – les nombreux crimes de guerre russes sont effroyables –, mais

« Pour les humanitaires d'ONG, ces deux guerres sont diamétralement opposées. »

“For NGO aid workers, these two wars are diametrically opposed.”

military personnel and police officers and 800 civilians killed, as well as 5,200 injured).¹³ Applying the same comparative principle to the population of Ukraine, which is four times larger, would give 6,000 dead and 30,000 injured among Israelis. These are the comparative figures, which are contrasting to say the least, for the human losses in these two conflicts, showing both the disproportion between Israeli and Palestinian losses, and an inverted ratio between civilian and combatant deaths: three quarters of deaths soldiers in Ukraine and three quarters of deaths civilians in Gaza – including more than 10,000 women and 20,000 children.

For NGO aid workers, these two wars are diametrically opposed. Following the systematic destruction of public infrastructure (including hospitals), territorial confinement and the uprooting of almost the entire population, there is a massive need for assistance in Gaza. Yet the need is limited to only certain pockets in Ukraine, where the authorities have significant resources, an infrastructure that is mostly intact, a vast territory that can provide safety for internal refugees, and neighbouring allies hosting nearly 6,000,000 refugees. This does not mean that the war in Ukraine is a clean war – Russia's many war crimes are appalling – but the Palestinians are facing a genocidal operation in which the very

— 13. Statista, *Israël / Territoires palestiniens : nombre de morts et de blessés en raison de l'attaque du Hamas contre Israël et des contre-attaques d'Israël dans la bande de Gaza et en Cisjordanie, depuis le 7 octobre 2023 au 11 septembre 2024*, 13 septembre 2024, <https://fr.statista.com/statistiques/1423795/guerre-israel-territoires-palestiniens-nombre-morts-et-blesses>

— 13. Statista, *Israël / Territoires palestiniens : nombre de morts et de blessés en raison de l'attaque du Hamas contre Israël et des contre-attaques d'Israël dans la bande de Gaza et en Cisjordanie, depuis le 7 octobre 2023 au 11 septembre 2024*, 13 septembre 2024, <https://fr.statista.com/statistiques/1423795/guerre-israel-territoires-palestiniens-nombre-morts-et-blesses>

« Ce ne sont ni le droit international ni les principes humanitaires qui sont enfouis sous les décombres des bombardements israéliens, mais ce qui restait de légitimité aux États occidentaux à affirmer en être les défenseurs. »

“It is not international law or humanitarian principles that are buried in the rubble of the Israeli bombings, but what remained of the legitimacy of Western States to claim to be its defenders.”

c'est à une entreprise génocidaire que sont confrontés les Palestiniens dont l'intégralité des conditions d'existence est en cours de destruction accélérée. Médecins, secouristes, journalistes y ont été tués par centaines, comme dans aucune autre guerre ces cinquante dernières années.

D'autres conflits font rage, notamment au Soudan, en Éthiopie, en République démocratique du Congo, mais aucun des belligérants ne se voit accorder, par des États occidentaux toujours prompts à rappeler l'importance du droit, un permis implicite de tuer en masse une population prisonnière. À l'exception d'Israël, en effet, aucun État pratiquant l'apartheid, la colonisation, et engagé dans des actes génocidaires caractérisés, n'est gratifié du titre de démocratie, ni ne reçoit un tel appui militaire, diplomatique et économique, rendant possible la poursuite de sa politique d'écrasement. Dans aucune autre situation analogue, on ne voit des personnes dénonçant des crimes majeurs et appelant à y mettre fin se retrouver soupçonnées, voire accusées, d'incitation à la haine raciale.

conditions of their existence are being rapidly destroyed. Doctors, emergency workers and journalists have been killed in their hundreds there, like no other war in the last fifty years.

Other conflicts are raging – notably in Sudan, Ethiopia and the Democratic Republic of the Congo – but Western States, always quick to remind us of the importance of the law, are not granting any of the belligerents an implicit licence to kill a captive population en masse. In fact, with the exception of Israel, no State practising apartheid and colonisation and engaged in blatant acts of genocide is rewarded with the title of democracy or receives the kind of military, diplomatic or economic support that makes it possible to pursue its policy of crushing others. In no other comparable situation do those who denounce major crimes and call for an end to them find themselves suspected, even accused, of incitement to racial hatred.

In Ukraine, accounts from aid workers are blowing with the prevailing winds. Despite denouncing – quite rightly – Russian abuses, they add little to the information provided by journalists, and subscribe to the Western division of good and evil and of what is just and unjust.

The same cannot be said for Gaza. It is not international law or humanitarian principles that are buried in the rubble of the Israeli bombings, but what remained of the legitimacy of Western States to claim to be its defenders.

Translated from the French by Derek Scoins

En Ukraine, le témoignage des humanitaires va dans le sens des vents dominants. Dénonçant, à juste titre, les exactions russes, ils apportent cependant peu aux informations fournies par les journalistes, et s'inscrivent dans le partage occidental du bien et du mal, du juste et de l'injuste.

À Gaza, il en va tout autrement. Ce ne sont ni le droit international ni les principes humanitaires qui sont enfouis sous les décombres des bombardements israéliens, mais ce qui restait de légitimité aux États occidentaux à affirmer en être les défenseurs.

Biographie | Biography



RONY BRAUMAN

Rony Brauman, né en 1950, est médecin, diplômé en épidémiologie et médecine tropicale. Après avoir travaillé plusieurs années comme médecin sur le terrain, principalement dans des situations de conflits et des camps de réfugiés, il est devenu président de Médecins Sans Frontières en 1982 et a occupé ce poste jusqu'en 1994. Il a été chargé de cours (1992-2000), puis professeur associé à Sciences Po Paris, et professeur au Humanitarian and Conflict Response Institute (HCRI), Université de Manchester, Grande-Bretagne, de 2003 à 2015. Il est actuellement directeur d'études à la Fondation Médecins Sans Frontières. Il est l'auteur de nombreux articles sur l'action humanitaire, de films documentaires et de plusieurs livres, dont *La médecine humanitaire*, Que Sais-je ?, PUF, 2009 (3^e édition en 2018) et *Guerres humanitaires ? Mensonges et intoxic*, Éditions Textuel, 2018.

Rony Brauman was born in 1950. He is a doctor with degrees in epidemiology and tropical medicine. After several years spent working as a field doctor, mainly in conflict situations and refugee camps, he became President of *Médecins Sans Frontières* in 1982 and held this position until 1994. He was a lecturer (1992–2000) and then associate professor at Sciences Po Paris, and he was a professor at the Humanitarian and Conflict Response Institute (HCRI), University of Manchester, UK, from 2003 to 2015. He is currently Director of Studies at the MSF Foundation. He has published many articles on humanitarian action, directed film documentaries and written several books, including *La médecine humanitaire*, Que Sais-je?, PUF, 2009 (3rd edition published in 2018) and *Guerres humanitaires? Mensonges et intoxic*, Éditions Textuel, 2018.

Ukraine-Palestine, anatomie comparée d'une humanité à la carte

Ukraine-Palestine: a comparative anatomy of selective humanity

Jean-François Corty • Médecin, président de Médecins du Monde et chercheur associé à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS)

L'

implication, y compris par abstention apparente, des États dans les conflits en Ukraine et dans la bande de Gaza conditionne à tel point l'aide humanitaire qu'elle en vient à lui dénier tout fondement, et ce, au regard même des règles de droit que ces mêmes États ont acceptées. C'est cette situation absurde, si elle n'était pas terrible pour les populations, que Jean-François Corty décrypte ici.

L'impact des conflits sur les civils met en lumière des invariants documentés auxquels n'échappent pas l'Ukraine et la bande de Gaza, soumises à deux guerres actives de haute intensité. Déplacements de populations, destructions d'infrastructures vitales et d'habitations, tensions sur les systèmes de santé, déploiement d'aide plus ou

The involvement of States in the Ukrainian and Gazan conflicts – even through apparent refrainment – conditions humanitarian aid so much that it denies it any grounds, despite the legal rules that these same States accept. Here, Jean-François Corty analyses this situation, which is not just absurd but, above all, dreadful for populations.

The impact of conflicts on civilians sheds light on some well-documented constants, for which Ukraine and Gaza, subjected to two high-intensity wars, are no exceptions. A few examples of these well-known constants would be the displacement of populations, the destruction of vital infrastructures and homes, tensions in health systems, a more or less successful roll-out of aid, shortages due to blockades and sieges, and the involvement of international judicial authorities. The tangle of ties among the humanitarian responses that result

moins effective, privations liées à des blocus et à des sièges, et mobilisation des organes de juridiction internationale en sont quelques incarnations. L'enchevêtrement des liens entre les réponses humanitaires qui en découlent et les contextes politiques singuliers expliquent cependant la spécificité des attitudes opérationnelles et de positionnements parfois diamétralement opposés des différents acteurs de l'aide concernés – États, organisations non gouvernementales (ONG), organisations supranationales –, alors même que l'universalisme du droit international humanitaire (DIH) qui les encadre se fonde sur le respect de valeurs d'humanité commune.

Nous illustrerons ainsi, dans un premier temps, ces approches différenciées à travers les difficultés rencontrées par les humanitaires pour trouver leur place dans ces deux contextes : l'Ukraine, aux ressources conséquentes, qui offre le spectacle d'une saturation d'assistance internationale ; et Gaza, où un siège et des bombardements massifs entraînent des privations à grande échelle et des conditions d'insécurité face auxquelles les ONG sont quasi impuissantes. Dans un second temps, nous reviendrons sur l'usage persistant des sièges et des blocus militaires comme outils de barbarie moderne sur ces deux territoires. Enfin, nous rappellerons les limites de l'aide des États et son instrumentalisation politique décomplexée tant le deux poids, deux mesures en matière de respect des vies humaines relève ici d'une caricature déconcertante.

Trouver sa place

Au lendemain des atrocités du Hamas du 7 octobre 2023, la bande de Gaza subira un siège accompagné de bombardements intenses occasionnant des destructions massives d'infrastructures essentielles et d'habitations, et provoquant les déplacements multiples de plus de 90 % de sa population. Il en résulte aussi une limitation drastique du nombre d'entrées de camions de ravitaillement pour un territoire qui dépend en grande majorité

from such conflicts, as well as the unique political contexts concerned, explain the particularity of the operational attitudes that are adopted by the different aid players involved – States, non-governmental organisations (NGOs) and supranational organisations – and that are sometimes diametrically opposed to each other, even though the universal nature of international humanitarian law (IHL), which governs these players, is based on respect for common humanity.

Here, we first illustrate these varying approaches through the difficulties that humanitarian workers encounter in trying to find their role in the following two contexts: Ukraine, which benefits from abundant resources, putting on display a glut of international aid; and Gaza, where a siege and mass bombings keep up widespread shortages and insecurity, in the face of which NGOs are virtually helpless. Second, we will look at the persistent use of sieges and military blockades as tools of modern barbarity in these two regions. And lastly, we will underline the limits of State aid and unapologetic politicisation of it, given that the double standards in respect for human life are, in this issue, extremely worrying.

Aid workers trying to find their role

In the wake of the atrocities carried out by Hamas on 7 October 2023, the Gaza Strip endured a siege combined with intense bombings that caused mass destruction of vital infrastructures and homes and triggered the displacement of over 90% of its population. As a result of this, the number of arrivals of lorries carrying supplies into Gaza was drastically limited – in a zone that mostly depended on provisions from outside. Gaza's civilians, numbering more than two million, were trapped inside this zone. Their access to healthcare was limited by a local health system crushed by equipment shortages, staff exhaustion and the demolition of hospitals and health centres. Moreover, around 300 humanitarian workers have been killed in the bombings in the space

JEAN-FRANÇOIS
CORTY

d'intrants extérieurs. Les plus de deux millions de civils pris au piège voient ainsi leur accès aux soins limités par la mise à plat du système de santé du fait des destructions d'hôpitaux, de centres de soins, de pénuries de matériel et de l'épuisement du personnel. On comptabilise par ailleurs près de 300 humanitaires tués dans les bombardements en près de onze mois. Une grande majorité d'entre eux étaient des employés de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees* – UNRWA en anglais). Véritable colonne vertébrale du soutien sanitaire et social des civils palestiniens depuis plus de soixante-dix ans, l'UNRWA est en effet considérée comme un ennemi par l'armée israélienne qui en a fait une cible politique et militaire. Les ONG sont impuissantes à répondre à tous les besoins même si, grâce à leurs équipes locales, elles parviennent à fournir un certain volume de soins et à répondre à des besoins logistiques dans des conditions périlleuses. Les contraintes de sécurité alimentées par les bombardements intenses des structures de santé et les entraves à l'entrée d'équipes, de matériel médical, de nourriture – pourtant massivement prépositionnés en Égypte et en Israël – limitent leurs capacités opérationnelles et leur espace interventionnel. Les ONG s'inscrivent dans un contexte de guerre coloniale où l'occupant ne s'impose aucune limite en matière de non-respect du DIH.

À l'opposé de cette pénurie organisée avec le soutien de nombreux pays – y compris des nations démocratiques et, pour certaines, membres du Conseil de sécurité des Nations unies (USA, France, Allemagne, Royaume-Uni entre autres) –, on observe une saturation de l'aide internationale en Ukraine. Ce seul fait pose la question de la plus-value des ONG censées répondre à des situations de rupture dans un pays disposant d'un maillage sanitaire et social performant. Au lendemain de l'invasion russe de 2022, des millions de déplacés ont pu évacuer les zones les plus dangereuses

of eleven months. Most of these workers were employees of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA). For over 70 years, UNRWA has been the backbone of social support and health assistance for Palestinian civilians. The Israeli army considers UNRWA an enemy, so it has made it a political and military target. NGOs are helpless in meeting all needs here, even though, thanks to their local teams, they manage to provide a certain amount of care and meet logistical needs in dangerous conditions. The food security constraints caused by the intense bombings of health structures and the entry obstacles for teams, medical equipment and food – which are nevertheless prepositioned in Egypt and Israel – limit the operational capacity of NGOs and their intervention zones. These constraints are part of a colonial war in which the occupying forces set no boundaries in their disrespect for IHL.

The shortages are organised with support from many countries, including democratic countries, some of which are members of the United Nations Security Council (the United States, France, Germany and the United Kingdom, among others). In contrast to these shortages, we can observe a glut of international aid in Ukraine. This fact alone calls into question the added value of NGOs expected to respond to disruptive situations in countries with an effective health and social infrastructure. Following Russia's invasion of Ukraine in 2022, millions of displaced people were able to be evacuated from the most dangerous zones of Ukraine and hosted in large cities in the rest of the country. At the same time, millions of refugees who benefitted from temporary protection offered by the European Union (EU) found welcoming homes in different European countries, chiefly Poland and Romania.

The security issues involved, namely a constant threat from Russian missiles throughout Ukraine and closeness to the front lines, restrict not so much the

et être accueillis dans les grandes villes du reste du pays. Dans le même temps, des millions de réfugiés ayant bénéficié de la protection temporaire de l'Union européenne (UE) trouvaient une terre d'accueil dans différents pays européens, au premier rang desquels la Pologne et la Roumanie.

Les enjeux de sécurité, que sont la menace permanente des missiles russes sur l'ensemble du territoire ukrainien et la proximité des lignes de front, relèvent moins d'une contrainte principale de développement opérationnel pour les ONG que de celle de trouver des axes opérationnels pertinents. De fait, l'Ukraine n'est pas un pays à faibles ressources : le système de santé fonctionne relativement bien, même s'il a été affecté par presque trois années de guerre, plus de 500 structures de santé endommagées et plus de 130 médecins tués. Les autorités ont su répondre correctement aux urgences et besoins relevant de la médecine de catastrophe, comme c'est le cas de la prise en charge des blessés de guerre dont les ONG internationales ont été écartées au motif du secret-défense. Par ailleurs, la société civile s'est largement mobilisée pour contribuer à la solidarité nationale. Dans ces conditions, les ONG interviennent dans les interstices, des « niches » opérationnelles où l'aide peut être significative – à rebours de ce type de contexte où la substitution aux autorités et l'empilement d'actions similaires sont fréquents. La plupart des ONG étrangères se sont concentrées sur l'aide à l'évacuation des blessés des zones critiques, l'appui logistique pour lutter contre le froid, l'accès aux soins des déplacés internes précaires et des personnes âgées, la prise en charge des violences liées au genre et des enjeux de santé mentale – certaines de ces missions n'étant pas prioritaires dans le choix des politiques sanitaires locales. Le renforcement des approches partenariales avec les acteurs de la société civile ukrainienne a été un des principaux leviers pour élargir les perspectives interventionnelles des acteurs de l'aide humanitaire internationale.

« On observe une saturation de l'aide internationale en Ukraine. »

“We can observe a glut of international aid in Ukraine.”

operational development of NGOs as their search for suitable operational routes. Indeed, Ukraine is not a country that is poor in resources. Its health system works relatively well, even though it has now been affected by nearly three years of war, damage inflicted on more than 500 health structures and over 130 doctors being killed. The authorities have responded well to emergencies and needs in catastrophe medicine, for example in tending to war casualties, for which international NGOs were dismissed on the grounds of military confidentiality. Moreover, civil society in Ukraine has swung into action to contribute to national solidarity. In these conditions, NGOs intervene in the gaps: the operational openings where aid can be significant – the opposite of contexts where NGOs regularly substitute authorities and where duplicate actions stack up. Most foreign NGOs in Ukraine have focussed on helping evacuate casualties from critical zones, on logistical assistance for withstanding cold conditions, on access to health-care for displaced people in precarious situations and the elderly inside the country, on violence relating to gender and on mental health issues – some of these missions not being priorities in local health policies. The strengthening of operational partnerships with players in Ukrainian civil society has been one of the main drivers in broadening international aid workers' prospects for intervention.

Blockades and sieges: a modern form of barbarity

A “blockade” is, in legal terms, a coercive measure whereby one or several States seek to isolate a geographical zone in

Blocus et sièges, des barbaries si actuelles

Un « blocus » est, en droit, une mesure coercitive par laquelle un ou plusieurs États cherchent à isoler une zone géographique pour en couper les communications, les approvisionnements et les relations économiques avec l'extérieur. L'objectif est de contraindre cette zone à se soumettre ou à capituler en la privant des ressources nécessaires à sa survie. Contrairement à un « siège », qui se caractérise par l'encerclement, l'isolement consécutif de la localité ou de la zone ainsi que des attaques visant à anéantir la résistance, le blocus s'étend souvent sur une plus grande échelle et cherche à asphyxier la cible de manière plus large et indirecte.

On distinguera ces pratiques des « embargos », lesquels s'apparentent à des sanctions économiques et commerciales censées cibler les régimes en place. Ils affectent surtout les populations civiles, victimes des récessions économiques et d'un appauvrissement social global. Les enjeux de santé publique sont en première ligne du fait de la réduction de l'accès aux médicaments et de l'affaiblissement des infrastructures avec des répercussions sur la qualité des services de santé. Les embargos sur Cuba, Haïti, l'Irak et en Sierra Leone dans les années 1990 ont permis de documenter ces effets collatéraux, en dépit des demandes d'exclusions faites par les ONG pour certaines denrées et produits essentiels, demandes qui n'ont pas toujours été entendues¹.

De fait, ce sont toujours les populations civiles qui paient le plus lourd tribut dans ces situations de crises humanitaires « fabriquées ». Le blocus est un acte de guerre réglementé par le DIH qui oblige les États à accorder malgré tout le libre passage des secours de caractère

order to cut off its communications and supplies and its economic ties with the outside world. The aim is to force this zone to submit or capitulate by depriving it of the resources it needs to survive. Contrary to a siege, which is characterised by encirclement, a resulting isolation of the locality and attacks aimed at annihilating any resistance, a blockade often takes place on a wider scale and seeks to stifle the target more broadly or indirectly.

We can distinguish these practices from “embargoes”, which are economic and commercial sanctions designed to target regimes in power. Embargoes especially impact civilian populations, who become victims of economic recessions and of general social impoverishment. Public health issues immediately arise because access to medicines is reduced and infrastructures are weakened with an effect on the quality of health services. Embargoes against Cuba, Haiti, Iraq and Sierra Leone in the 1990s helped verify these collateral effects, which occurred despite appeals from NGOs for certain foodstuffs and vital products to be excluded from the embargoes – pleas that were not always heeded.¹

Indeed, it is always civilian populations who pay the heaviest price in humanitarian crises engineered in such a way. A blockade is an act of war governed by IHL that requires States to allow, despite all else, the free movement of impartial humanitarian aid that is vital for civilians to survive. A siege breaches IHL if it does not spare health structures from serious damage and if there is no agreement for casualties, ill people, children and pregnant women to be evacuated. Furthermore, famine may not be used as a weapon of war. And humanitarian aid should be permitted in order to tackle excessive shortages for civilians.

— 1. Richard Garfield, *Effets des Sanctions Économiques sur la Santé et le Bien-être des Populations*, Réseau aide d'Urgence et Réhabilitation, février 2000, https://odihpn.org/wp-content/uploads/2000/02/dossierthematique031_1.pdf

— 1. Richard Garfield, *Effets des Sanctions Économiques sur la Santé et le Bien-être des Populations*, Réseau aide d'Urgence et Réhabilitation, février 2000, https://odihpn.org/wp-content/uploads/2000/02/dossierthematique031_1.pdf

humanitaire et impartial indispensables à la survie des civils. Les sièges sont contraires au DIH s'ils n'épargnent pas les structures sanitaires et s'il n'y a pas d'accord pour l'évacuation des blessés et malades, des enfants et femmes enceintes. En outre, la famine ne doit pas être utilisée comme arme de guerre, et l'aide humanitaire doit être autorisée afin de répondre aux privations excessives des civils.

Depuis 2022, plusieurs villes ukrainiennes – parmi lesquelles Kherson et Bakhmout – ont subi des sièges de l'armée russe. Après quatre-vingts jours de bombardements intensifs, Marioupol est tombée aux mains des assaillants, laissant les survivants dans une situation désespérée. Cette ville, d'importance stratégique pour le président russe, avait déjà résisté à ses agressions en 2014. Le siège a entraîné la destruction quasi totale de la ville et la mort de milliers de personnes, même si une bonne partie de ses habitants avait pu l'anticiper et s'échapper à temps. Malgré la propagande russe et les efforts pour dissimuler les crimes commis, des témoignages ont révélé l'ampleur des destructions du patrimoine culturel et historique. Le 17 mars 2023, la Cour pénale internationale (CPI) a émis contre Vladimir Poutine un mandat d'arrêt international qui concerne des accusations de crimes de guerre, en particulier en lien avec la déportation illégale d'enfants ukrainiens vers la Russie pendant l'invasion de l'Ukraine².

À Gaza, après dix-sept ans de blocus, un siège a été instauré au lendemain des attaques du 7 octobre 2023. Il vise à « éradiquer » le mouvement du Hamas selon les autorités israéliennes, et, pour certains, l'ensemble des civils « tous

« Le blocus est un acte de guerre réglementé par le DIH qui oblige les États à accorder malgré tout le libre passage des secours de caractère humanitaire et impartial indispensables à la survie des civils. »

“A blockade is an act of war governed by IHL that requires States to allow, despite all else, the free movement of impartial humanitarian aid that is vital for civilians to survive.”

Since 2022, several Ukrainian cities, including Kherson and Bakhmut, have undergone sieges carried out by the Russian army. Following eighty days of intense bombings, the city of Mariupol fell into the hands of the invading forces, leaving the survivors in a desperate situation. This city, which is of strategic importance for the Russian president, had already resisted attacks in 2014. The siege destroyed almost all the city and killed thousands of people, although many of Mariupol's inhabitants foresaw the siege and managed to escape in time. Despite Russian propaganda and efforts to cover up crimes committed, accounts have revealed the extent to which cultural and historical heritage has been destroyed. On 17 March 2023, the International Criminal Court (ICC) issued an international arrest warrant for Vladimir Putin. This arrest warrant concerns accusations of war crimes, especially the illegal deportation of Ukrainian children to Russia during the invasion of Ukraine.²

— 2. Cour pénale internationale, *Situation en Ukraine : les juges de la CPI délivrent des mandats d'arrêt contre Vladimir Vladimirovitch Poutine et Maria Alekseyevna Lvova-Belova*, communiqué de presse, 17 mars 2023, <https://www.icc-cpi.int/fr/news/situation-en-ukraine-les-juges-de-la-cpi-delivrent-des-mandats-darret-contre-vladimir>

— 2. International Criminal Court, *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>

responsables » de l'insécurité ambiante³. En septembre 2024, après onze mois de bombardements, on dénombrait au moins 40 000 décès et environ 100 000 blessés – en majorité des femmes et des enfants –, sans compter les milliers de victimes encore sous les décombres et les décès dus à un manque de soins et de nourriture, preuves terribles de « l'efficacité » du siège. Ce dernier empêche non seulement la liberté de mouvement et l'accès aux soins, mais aussi l'évacuation des civils, et il limite considérablement l'entrée de l'aide humanitaire. Face à ces constats de privations et de destructions intentionnelles, la Cour internationale de justice (CIJ) n'hésite pas à parler dès janvier 2024 de risque de génocide probable, puis de risque de génocide accru en avril⁴. Dans le même temps, la CPI demande la possibilité de lancer un mandat d'arrêt international contre deux leaders israéliens, dont le Premier ministre Netanyahu, et trois leaders du Hamas⁵. En juillet 2024, l'ONU évoque une situation de famine intentionnelle de nature génocidaire compte tenu du nombre de cas d'enfants malnutris objectivés sur le territoire de Gaza⁶. En Cisjordanie, le siège de courte durée de certaines villes représente une pratique courante de l'armée israélienne, qui n'hésite pas à bombarder les lieux de soins et à entraver le déplacement des ambulances et le travail des humanitaires lors de ces opérations.

— 3. Amnesty International, *Des preuves accablantes de crimes de guerre, alors que les attaques israéliennes anéantissent des familles entières à Gaza*, communiqué de presse, 20 octobre 2023, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2023/10/damning-evidence-of-war-crimes-as-israeli-attacks-wipe-out-entire-families-in-gaza>

— 4. Human Rights Watch, *Gaza : la CIJ ordonne à Israël de prévenir tout acte de génocide*, 26 janvier 2024, <https://www.hrw.org/fr/news/2024/01/26/gaza-la-cij-ordonne-israel-de-prevenir-tout-acte-de-genocide>

— 5. Cour pénale internationale, *Déclaration du Procureur de la CPI, Karim A.A. Khan KC : dépôt de requêtes aux fins de délivrance de mandats d'arrêt concernant la situation dans l'État de Palestine*, 20 mai 2024, <https://www.icc-cpi.int/fr/news/declaration-du-procureur-de-la-cpi-karim-aa-khan-kc-depot-de-requetes-aux-fins-de-delivrance>

— 6. Nations unies, *Des experts de l'ONU déclarent que la famine s'étend à toute la bande de Gaza*, communiqué de presse, 9 juillet 2024, <https://www.ohchr.org/fr/press-releases/2024/07/un-experts-declare-famine-has-spread-throughout-gaza-strip>

In Gaza, after a seventeen-year blockade against the zone, a siege was set up against it following the attacks on 7 October 2023. According to the Israeli authorities, this siege aims to eradicate the Hamas movement. And according to some, it even aims to eradicate all Gazan civilians, who are accused of being "all responsible" for the pervading insecurity.³ By September 2024, after eleven months of bombings, there had been at least 40,000 deaths and around 100,000 casualties, mostly women and children, not to mention thousands of victims still beneath the rubble and deaths caused by a lack of healthcare and food – tragic proof of the siege's "effectiveness". Not only does this siege prevent freedom of movement and block access to healthcare, but it also obstructs the evacuation of civilians and drastically limits the arrival of humanitarian aid. Given these shortages and this intentional destruction, the International Court of Justice (ICJ) did not hesitate to mention, as early as in January 2024, a likely risk of genocide and, in April, a heightened risk of genocide.⁴ At the same time, the ICC applied for an arrest warrant against two Israeli leaders, including the Prime Minister Benjamin Netanyahu, and three leaders of Hamas.⁵ In July 2024, the United Nations evoked an intentional famine of a genocidal nature in light of the number of concrete cases of malnourished children in Gaza.⁶ Over in the

— 3. Amnesty International, *Des preuves accablantes de crimes de guerre, alors que les attaques israéliennes anéantissent des familles entières à Gaza*, communiqué de presse, 20 octobre 2023, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2023/10/damning-evidence-of-war-crimes-as-israeli-attacks-wipe-out-entire-families-in-gaza>

— 4. Human Rights Watch, *Gaza: World Court Orders Israel to Prevent Genocide*, 26 January 2024, <https://www.hrw.org/news/2024/01/26/gaza-world-court-orders-israel-prevent-genocide>

— 5. International Criminal Court, *Statement of ICC Prosecutor Karim A.A. Khan KC: Applications for arrest warrants in the situation in the State of Palestine*, 20 May 2024, <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-applications-arrest-warrants-situation-state>

— 6. United Nations, *UN experts declare famine has spread throughout Gaza strip*, Press Release, 9 July 2024, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/07/un-experts-declare-famine-has-spread-throughout-gaza-strip>

Politisation de l'aide et dépolitisation des victimes, une instrumentalisation étatique courante

Les États sont des acteurs légitimes de l'aide internationale, laquelle peut s'exprimer par un soutien direct aux administrations des pays concernés en engageant, par exemple, leurs armées lors de catastrophes naturelles. Ils agissent en outre indirectement en finançant certaines agences des Nations unies ainsi que des acteurs indépendants tels que les ONG, qu'elles soient locales ou internationales. La politisation à multiples facettes de l'aide des États est aussi ancienne que l'existence de ces derniers, mais elle répond à des intérêts stratégiques en décalage avec les principes humanitaires des ONG, notamment l'impartialité, le désintéressement et, pour certaines, la neutralité. Dans le cadre d'opérations militaires ou de situations d'occupation, la confusion militaro-humanitaire est une réalité documentée dans plusieurs contextes, que ce soit lors de l'intervention américaine en Afghanistan au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 ou, plus récemment, celle de la France au Sahel pour ne reprendre que ces deux exemples⁷.

Un contrôle de l'aide internationale par les pays peut également s'exercer en limitant l'accès des organisations indépendantes sur leur territoire, ou sur celui de l'ennemi dans le cas d'un conflit. Gaza en est un exemple, en rupture avec le DIH puisque l'armée israélienne empêche depuis plusieurs mois l'entrée d'aide proportionnée. Par ailleurs, l'aide des États peut être sujette à certaines conditions politiques, économiques ou militaires en exigeant en contrepartie des concessions de même nature. La France, qui a coupé ses financements envers le Burkina Faso et le Niger consécutivement à des tensions diplomatiques avec ces pays, considère l'aide

« La politisation à multiples facettes de l'aide des États est aussi ancienne que l'existence de ces derniers, mais elle répond à des intérêts stratégiques en décalage avec les principes humanitaires des ONG. »

“All kinds of politicisation of State aid are as old as States themselves. Yet this politicisation responds to strategic interests that are out of tune with the humanitarian principles of NGOs.”

West Bank, short-term sieges of some towns is a method commonly used by the Israeli army, which does not hesitate to bomb healthcare centres and obstruct movement of ambulances and humanitarian workers during such operations.

Aid politicised, victims depoliticised: common abuse at State-level

States are legitimate players in international aid. This aid can come in the form of direct support for governments of countries concerned, for example by mobilising armies in the face of natural catastrophes. They can also act indirectly by financing certain agencies of the United Nations, as well as independent players like NGOs, whether local or international. All kinds of politicisation of State aid are as old as States themselves. Yet this politicisation responds to strategic interests that are out of tune with the humanitarian principles of NGOs: impartiality, selflessness and, for some, neutrality. In the context of occupations or military operations, the confusion between military affairs and humanitarian aid is a well-documented tendency in many circumstances, whether in the American intervention in Afghanistan following the attacks on 11 September

— 7. Youenn Gourlay, « Au Sahel, l'humanitaire, une autre tactique militaire », *Le Monde*, 9 septembre 2020.

comme une arme politique, attitude qui pourrait être assimilée à du « chantage humanitaire »⁸. La politisation de l'aide s'exprime aussi au travers des régimes de sanctions et des mesures contreterroristes aux niveaux international, régional et national qui rendent potentiellement complices les personnels humanitaires et médicaux en situation de négociation avec des groupes qualifiés de terroristes pour soutenir les populations civiles qu'ils administrent. Elle expose ces acteurs à un risque accru d'attaques et de criminalisation⁹. Enfin, dans certains contextes moins sensibles, l'aide internationale ne peut opérer que par le biais d'agences gouvernementales ou d'organismes locaux, associations ou administrations, comme c'est le cas au Népal.

Certaines régions du monde sont, davantage que d'autres, le théâtre d'interventions conditionnées par des intérêts stratégiques qui ne répondent pas uniquement aux besoins fondamentaux des populations. C'est ce que l'on a pu observer à la suite de l'invasion russe de l'Ukraine lorsque les Occidentaux ont réorienté des financements initialement fléchés pour la crise afghane – entre autres – où les besoins sont pourtant immenses. Ainsi s'illustre le concept de « crises oubliées ».

Concernant la bande de Gaza, Washington et les capitales européennes ont annoncé courant mars 2024 l'ouverture d'un corridor humanitaire maritime, avec des bateaux en

2001 or, more recently, in France's intervention in the Sahel region, to give just two examples.⁷

Countries can also control international aid by limiting independent organisations' access to their territory – or indeed to their enemy's territory in a conflict. Gaza is an example of this. The situation breaches IHL as the Israeli army has prevented proportionate aid from entering this zone for several months. Moreover, State aid can be subjected to certain political, economic and military conditions with concessions of the same nature being demanded in exchange. France, which cut its financing for Burkina Faso and Niger following diplomatic tensions with these countries, considers aid to be a political weapon – an attitude that could be seen as “humanitarian blackmail”.⁸ Politicisation of aid also finds expression in sanctions and counterterrorist measures at international, national and regional levels. Such policies make humanitarian and medical workers, who have to negotiate with groups deemed terrorists in order to support the local civilians these latter govern, potentially accomplices of those terrorists. Indeed, this perspective puts such aid workers at a higher risk of targeted attacks and of being treated as criminals.⁹ Lastly, in certain contexts that are less delicate, international aid can only come through governmental agencies or through local organisations or charities, as is the case in Nepal.

— 8. Nathanaël Charbonnier, « Sahel : des ONG dénoncent la décision de la France de suspendre l'aide publique au développement au Niger et au Burkina Faso », podcast, *Franceinfo*, 29 septembre 2023, https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/le-monde-est-a-nous/sahel-des-ong-denoncent-la-decision-de-la-france-de-suspendre-l-aide-publique-au-developpement-au-niger-et-au-burkina-faso_6063693.html

— 9. Aïda Ndiaye, Léa Gauthier, Camille Gosselin et al., “The risks we face are beyond comprehension”: *Advancing the protection of humanitarian and health workers*, Médecins du Monde, Humanity&Inclusion and Action Against Hunger, August 2023, <https://reliefweb.int/report/world/risks-we-face-are-beyond-human-comprehension-advancing-protection-humanitarian-and-health-workers>

— 7. Youenn Gourlay, « Au Sahel, l'humanitaire, une autre tactique militaire », *Le Monde*, 9 septembre 2020.

— 8. Nathanaël Charbonnier, « Sahel : des ONG dénoncent la décision de la France de suspendre l'aide publique au développement au Niger et au Burkina Faso », podcast, *Franceinfo*, 29 septembre 2023, https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/le-monde-est-a-nous/sahel-des-ong-denoncent-la-decision-de-la-france-de-suspendre-l-aide-publique-au-developpement-au-niger-et-au-burkina-faso_6063693.html

— 9. Aïda Ndiaye, Léa Gauthier, Camille Gosselin et al., “The risks we face are beyond comprehension”: *Advancing the protection of humanitarian and health workers*, Médecins du Monde, Humanity&Inclusion and Action Against Hunger, August 2023, <https://reliefweb.int/report/world/risks-we-face-are-beyond-human-comprehension-advancing-protection-humanitarian-and-health-workers>

provenance de Chypre – autrement dit, l'UE – et devant accoster sur une jetée censée compléter leurs largages aériens peu volumineux et dangereux. Après plusieurs semaines de mise en place et de problèmes techniques liés notamment aux intempéries, l'initiative a été abandonnée. Ce fiasco humanitaire relève d'une forme de gesticulation de ces États qui ont préféré défendre une aberration opérationnelle, celle de vouloir acheminer de l'aide par voie maritime, plutôt que de défendre un cessez-le feu qui aurait permis à celle déjà massivement prépositionnée dans les pays voisins d'être livrée par voie terrestre. Le cynisme de cette instrumentalisation de la raison humanitaire a été accentué par plusieurs véto américains sur des demandes de cessez-le-feu immédiates du Conseil de sécurité des Nations unies qui devaient permettre à l'aide humanitaire de rentrer massivement¹⁰. Les USA ont également voté contre l'arrêt de l'envoi d'armes dans la région demandé par le Conseil des droits de l'Homme des Nations unies en avril 2024 en continuant à fournir l'armement nécessaire à l'armée israélienne pour poursuivre la guerre¹¹. Ainsi, Européens et Américains utilisent-ils l'aide pour dépolitiser les citoyens gazaouis, à ce titre sujets de droits, puisque les uns et les autres se cantonnent à une aumône humanitaire au lieu d'imposer l'application des résolutions du Conseil de sécurité, les décisions de la CIJ et le respect des demandes du Conseil des droits de l'Homme des Nations unies qui renvoient au droit à la vie des habitants de Gaza. Cette dépolitisation des victimes – bien connue en sociologie de l'action humanitaire – rappelle l'existence d'une mécanique étatique de reproduction d'une violence symbolique dans

Certain world regions put conditions on aid operations, based on strategic interests, more than other regions do. And these strategic interests do not meet the sole basic needs of populations. We saw this in the wake of Russia's invasion of Ukraine: Western countries redirected funds to Ukraine that were originally earmarked for the crisis in Afghanistan, as well as other crises, where the needs are nonetheless colossal. This tendency illustrates the notion of "forgotten crises".

As far as Gaza is concerned, Washington and European capitals announced, in March 2024, that a maritime aid corridor would be opened up. This aid corridor would involve boats sailing from Cyprus – in other words, the EU – and docking at a pier designed to complement their meagre, hazardous air drops. Following several weeks spent trying to set up this aid corridor and technical problems due to bad weather, the initiative was abandoned in the end. This humanitarian fiasco amounted to States simply gesticulating. These States preferred to defend an absurd operation – dispatching aid by sea – rather than defend a ceasefire that would have properly paved the way for aid – already amassed in bordering regions – to be sent in by land. The cynical nature of this politicisation of humanitarian aid has been accentuated through several American vetoes against requests for an immediate ceasefire from the United Nations Human Rights Council (UNHRC) – a ceasefire that would make it possible for aid to enter the Gaza Strip in huge quantities.¹⁰ Furthermore, the US voted against a standstill of weapons entering the zone, requested by the UNHRC in April 2024, and it continued to provide the Israeli army with the weapons it needed to pursue the war.¹¹ In this way, Europe and the US

— 10. Nations unies, *Gaza : le Conseil de sécurité fait sienne une résolution rédigée par ses 10 membres élus et appelant à un cessez-le-feu immédiat pendant le ramadan*, 25 mars 2024, <https://press.un.org/fr/2024/cs15641.doc.htm>

— 11. Nations unies, *Gaza : le Conseil des droits de l'homme de l'ONU réclame un embargo sur les armes à destination d'Israël*, 5 avril 2024, <https://news.un.org/fr/story/2024/04/1144606>

— 10. Nations unies, *Gaza : le Conseil de sécurité fait sienne une résolution rédigée par ses 10 membres élus et appelant à un cessez-le-feu immédiat pendant le ramadan*, 25 mars 2024, <https://press.un.org/fr/2024/cs15641.doc.htm>

— 11. Nations unies, *Gaza : le Conseil des droits de l'homme de l'ONU réclame un embargo sur les armes à destination d'Israël*, 5 avril 2024, <https://news.un.org/fr/story/2024/04/1144606>

laquelle le pouvoir est déguisé dans le geste même par lequel il s'exerce¹².

De fait, si l'aide des États est légitime, son caractère humanitaire au regard des principes portés par les ONG reste toujours limité. À l'issue de ce regard croisé sur les contextes ukrainien et palestinien, on ne peut que réaffirmer la nécessité de garantir un espace humanitaire indépendant pour les ONG si celles-ci veulent rester des acteurs pertinents du champ des relations internationales et de la géopolitique de l'aide. Continuer à entretenir une distance sans exclure des partenariats contextualisés avec les États dont certains – comme nous venons de le voir – considèrent le DIH comme une variable d'ajustement, un outil de domination plus que de justice, est une exigence existentielle pour les associations et les principes qu'elles sont censées défendre.

use aid to depoliticise Gazans as citizens with legal rights: both Europe and the US limit themselves to humanitarian charity instead of actually imposing proper application of the resolutions of the United Nations Security Council, the decisions of the ICJ and respect for requests made by the UNHRC, which evokes Gazans' right to life. This depoliticisation of victims – a well-known trend in the sociology of humanitarian action – underlines the existence of a State mechanism for reproducing symbolic violence whereby power is disguised in the very gestures through which it is exercised.¹²

Indeed, even if State aid is legitimate, its humanitarian nature, in regard to NGOs' principles, always remains limited. In light of this comparative view of the contexts of Ukraine and Palestine, we can only restate the need to guarantee an independent humanitarian space for NGOs if they want to remain relevant players in international relations and in the geopolitics of aid. It is an existential necessity, for associations and the principles they are supposed to uphold, to continue keeping a distance without excluding contextualised partnerships with States, some of which, as we have seen, consider IHL to be an adjustable variable and more of a vehicle for domination than a vehicle for justice.

Translated from the French by Thomas Young

— 12. Benoît Coutu, « De la dépolitisation humanitaire », *Aspects sociologiques*, vol. 14, n° 1, avril 2007, p. 113-139, https://www.aspects-sociologiques.soc.ulaval.ca/sites/aspects-sociologiques.soc.ulaval.ca/files/uploads/pdf/Volume_14/5_coutu2007_0.pdf

— 12. Benoît Coutu, « De la dépolitisation humanitaire », *Aspects sociologiques*, vol. 14, n° 1, avril 2007, p. 113-139, https://www.aspects-sociologiques.soc.ulaval.ca/sites/aspects-sociologiques.soc.ulaval.ca/files/uploads/pdf/Volume_14/5_coutu2007_0.pdf

Biographie | Biography



JEAN-FRANÇOIS CORTY

Jean-François Corty est médecin, anthropologue et chercheur associé à l'IRIS (Institut de relations internationales et stratégiques). Engagé depuis plus de vingt ans dans l'action humanitaire, il a travaillé pendant huit ans avec Médecins Sans Frontières avant d'occuper, entre 2009 et 2018, le poste de directeur des opérations de Médecins du Monde dont il est aujourd'hui le président. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages dont *Profession solidaire, chroniques de l'accueil* (avec Jérémie Dres et Marie-Ange Rousseau, éditions Steinkis/Les Escales, juin 2020), *La France qui accueille* (avec Dominique Chivot, éditions de l'Atelier, 2018), et *Pratique et éthique médicales à l'épreuve des politiques sécuritaires* (dir. avec Olivier Bernard et Didier Tabuteau, éditions Presses de Sciences Po, 2010). Il a également co-réalisé le film documentaire *Contrepoisons, un combat citoyen* avec Valéry Gaillard (Squawk/France 3 Pays de la Loire, 2024).

Jean-François Corty is a doctor, an anthropologist and an associate researcher at the French think tank IRIS (Institute for International and Strategic Affairs). For over twenty years, he has worked in humanitarian aid. For eight years, he worked with *Médecins Sans Frontières*, before becoming Operations Director at *Médecins du Monde* from 2009 to 2018. Today, he is President of *Médecins du Monde*. He has written several books, including *Profession solidaire, chroniques de l'accueil* (with Jérémie Dres and Marie-Ange Rousseau, éditions Steinkis/Les Escales, June 2020), *La France qui accueille* (with Dominique Chivot, éditions de l'Atelier, 2018) and *Pratique et éthique médicales à l'épreuve des politiques sécuritaires* (co-ed. with Olivier Bernard and Didier Tabuteau, éditions Presses de Sciences Po, 2010). He also codirected the documentary film *Contrepoisons, un combat citoyen*, with Valéry Gaillard (Squawk, France 3 Pays de la Loire, 2024).

Le droit international humanitaire menacé en Ukraine et à Gaza

Threats to international humanitarian law in Ukraine and Gaza

Leonard Rubenstein • Distinguished Professor of the Practice at the Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health (Baltimore, USA)

E

xtrêmement renseigné et argumenté, l'article de Leonard Rubenstein présente de manière implacable certaines des violations et menaces les plus graves que connaît le droit international humanitaire dans ces deux conflits. À les accepter sans réagir, le risque est grand de voir ce droit perdre toute autorité, les auteurs de ces violations ne pas être inquiétés, et les populations civiles sacrifiées sur l'autel de l'inaction internationale.

Voilà près de dix ans paraissait un ouvrage collectif portant sur le développement du droit international humanitaire (DIH) et son non-respect durant la seconde moitié du xx^e siècle : il était intitulé *Do the Geneva Conventions Matter?*¹ [Les Conventions de Genève ont-elles une réelle importance?]. Aujourd'hui, la question semble encore plus pertinente, alors qu'en ce premier quart du xxi^e siècle, la guerre se caractérise par

Leonard Rubenstein's extremely well-informed and well-argued article is an uncompromising discussion of some of the most serious breaches of and threats to international humanitarian law in these two conflicts. If we do not confront them, there is a great risk that this law will lose all power, that the perpetrators of these violations will not be bothered and that civilian populations will be sacrificed on the altar of international inaction.

Almost a decade ago, a book of essays about the development of, and lack of respect for, international humanitarian law (IHL) in the second half of the twentieth century appeared under the title *Do the Geneva Conventions Matter?*¹ The question seems even more relevant now, as, in the first quarter of the twenty-first century, war has been characterized by persistent and vicious assaults on humanitarians, health workers, infrastructure and civilians in general.

— 1. Matthew Evangelista and Nina Tannenwald (eds.), *Do the Geneva Conventions Matter?*, Oxford University Press, 2017.

— 1. Matthew Evangelista and Nina Tannenwald (eds.), *Do the Geneva Conventions Matter?*, Oxford University Press, 2017.

des attaques persistantes et brutales contre les travailleurs humanitaires, le personnel et les infrastructures de santé et, plus généralement, contre les civils.

Certaines armées nationales et certains groupes armés non étatiques affichent ouvertement leur mépris pour les valeurs et les règles spécifiques du droit dans les guerres qui se déroulent en République démocratique du Congo, à Gaza, au Myanmar, au Soudan, au Tigré (Éthiopie), en Ukraine, et dans des conflits moins médiatisés partout dans le monde. La Coalition pour la protection de la santé en situation de conflit (*Safeguarding Health in Conflict Coalition* – SHCC en anglais) a rapporté plus de 2500 attaques contre le personnel et les établissements de santé en 2023, soit le nombre le plus élevé qu'elle ait jamais enregistré au cours de ses dix années d'activité². L'affaiblissement des engagements en faveur du DIH est tout aussi manifeste de la part des États – et plus récemment d'Israël – qui célèbrent leur fidélité à ce droit, mais font une interprétation tellement étroite de leurs obligations qu'ils le vident de sa valeur de protection et justifient ainsi des attaques qui conduisent à tuer et blesser massivement des civils et à détruire le système de santé.

La guerre totale menée par la Russie

La Russie a envahi l'Ukraine en 2022 sous un prétexte fort peu valable, en enfreignant les obligations qui étaient les siennes au titre de la Charte des Nations unies de ne pas utiliser la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre État. La conduite de la guerre par la Russie a été marquée par des attaques brutales contre des hôpitaux, des immeubles résidentiels, des gares et des centres commerciaux, par l'enlèvement et la déportation d'enfants, le massacre de civils et le blocage de

Some State militaries and non-State armed groups have demonstrated open contempt for the law's values and specific rules in wars in the Democratic Republic of the Congo, Gaza, Myanmar, Sudan, Tigray (Ethiopia), Ukraine and in less-reported conflicts around the globe. The Safeguarding Health in Conflict Coalition reported more than 2,500 attacks on healthcare in conflicts in 2023, the highest it has ever reported in its decade of reporting.² The atrophy of commitment to IHL is evident too among States, most recently Israel, that celebrate their fealty to it but interpret its obligations so narrowly that they drain it of protective value and justify attacks that result in mass killing and wounding of civilians and destruction of health systems.

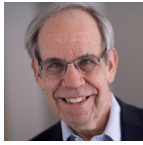
Russia's total war

Russia invaded Ukraine in 2022 on the flimsiest of pretexts, breaching its obligations under the UN (United Nations) Charter not to use force against the territorial integrity or political independence of any other State. Russia's conduct of the war has been characterized by brutal attacks on hospitals, apartment blocks, train stations and shopping malls, kidnapping and deportation of children, slaughter of civilians, and blockage of aid and evacuation. A consortium of international and national non-governmental organisations (NGOs) documented more than 1,500 attacks on healthcare infrastructure since the beginning of the war, including damage or destruction to more than 770 hospitals and clinics. More than 200 health workers have been killed.³ A joint report by the World Bank and the UN Development Programme assessed that in the first year, Russia's attacks on the power grid cut Ukraine's generating capacity by more

— 2. Safeguarding Health in Conflict Coalition, *Critical Condition: Violence Against Health Care in Conflict 2023*, May 2024, <https://insecurityinsight.org/wp-content/uploads/2024/05/2023-SHCC-Critical-Conditions.pdf>

— 2. Safeguarding Health in Conflict Coalition, *Critical Condition: Violence Against Health Care in Conflict 2023*, May 2024, <https://insecurityinsight.org/wp-content/uploads/2024/05/2023-SHCC-Critical-Conditions.pdf>

— 3. eyeWitness to Atrocities, *Insecurity Insight, Media Initiative for Human Rights et al., Attacks on health care in Ukraine*, n.d., <https://www.attacksonhealthukraine.org>



LEONARD RUBENSTEIN

l'aide et de l'évacuation. Un consortium d'organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales a documenté plus de 1500 attaques contre des infrastructures de santé depuis le début de la guerre, avec notamment plus de 770 hôpitaux ou cliniques qui ont été endommagés ou détruits. Plus de 200 professionnels de santé ont été tués³. Un rapport de la Banque mondiale et du Programme des Nations unies pour le développement a évalué qu'au cours de la première année de guerre, les attaques russes contre le réseau électrique ukrainien ont privé l'Ukraine de plus de la moitié de sa capacité de production⁴. Lorsqu'il a été interrogé à ce sujet, le président Poutine n'a jamais cherché à se justifier sur la base du droit.

Pour la plupart des analystes, la Russie commet des atrocités dans le cadre d'une stratégie militaire qui a pour objectif de supprimer et de dissuader toute résistance, de démoraliser la population, de briser sa volonté de résister, et d'exercer une pression psychologique sur le gouvernement⁵. Julia Friedrich et Niklas Masuhr soulignent le fait que Poutine a décoré l'unité qui a commis les massacres de Boutcha. Et, comme l'explique Mark Kramer, du *Davis Center for Russia and Eurasia* de l'université de Harvard, même si la Russie a adopté les Conventions de Genève et les Protocoles additionnels et les a intégrés à son droit national, elle ne les a jamais intégrés à sa doctrine militaire ni à la formation ou au commandement militaires.

— 3. eyeWitness to Atrocities, Insecurity Insight, Media Initiative for Human Rights *et al.*, *Attacks on health care in Ukraine*, n.d., <https://www.attacksonhealthukraine.org>

— 4. The World Bank and UNDP, *Ukraine Energy Damage Assessment*, March 2023, <https://www.undp.org/ukraine/publications/ukraine-energy-damage-assessment>

— 5. Joshua Askew, "'Terror bombing': Why is Russia targeting civilians in Ukraine?" *euronews*, 1 June 2023, <https://www.euronews.com/2023/06/01/terror-bombing-why-is-russia-targeting-civilians-in-ukraine>; Julia Friedrich and Niklas Masuhr, "Why is Russia being so brutal in Ukraine?", *Political violence at a glance*, 23 May 2022, <https://politicalviolenceataglance.org/2022/05/23/why-is-russia-being-so-brutal-in-ukraine>

than half.⁴ When questioned about this conduct, President Vladimir Putin has never sought to justify it under the law.

Analysts generally agree that Russia commits atrocities as part of a military strategy to suppress and deter resistance, demoralise the population and break its will to resist, and exercise psychological pressure on the government.⁵ Julia Friedrich and Niklas Masuhr point out that Putin decorated the unit that committed massacres in Bucha. And as Mark Kramer of Harvard's Davis Center for Russian and Eurasia explains, while Russia has adopted the Geneva Conventions and Protocols and incorporated them into domestic law, it has never integrated them into its military doctrine, training and command. On the contrary, he writes, "contempt for the law is built into Russian military ethos."⁶

Russia is hardly alone. The Assad regime in Syria launched hundreds of chemical attacks on civilians and, along with Russia, attacked hospitals more than 600 times, while also criminalising the provision of healthcare to anyone in an opposition-controlled area. It never attempted to defend its actions under the Geneva Conventions, only issuing preposterous denials, seeking to discredit the messenger or labelling health workers as supporters of terrorism. The overwhelming evidence is that it attacked civilians and hospitals as a strategy to displace populations and undermine support for

— 4. The World Bank and UNDP, *Ukraine Energy Damage Assessment*, March 2023, <https://www.undp.org/ukraine/publications/ukraine-energy-damage-assessment>

— 5. Joshua Askew, "'Terror bombing': Why is Russia targeting civilians in Ukraine?" *euronews*, 1 June 2023, <https://www.euronews.com/2023/06/01/terror-bombing-why-is-russia-targeting-civilians-in-ukraine>; Julia Friedrich and Niklas Masuhr, "Why is Russia being so brutal in Ukraine?", *Political violence at a glance*, 23 May 2022, <https://politicalviolenceataglance.org/2022/05/23/why-is-russia-being-so-brutal-in-ukraine>

— 6. Mark Kramer, "Russia, Chechnya and the Geneva Conventions, 1994-2006", in Matthew Evangelista and Nina Tannenwald (eds.), *Do the Geneva Conventions matter?...*, *op. cit.*

Au contraire, selon lui, « le mépris de ce droit fait partie intégrante de la philosophie militaire russe.⁶ »

La Russie est loin d'être seule. Le régime d'Assad en Syrie a lancé des centaines d'attaques chimiques sur des civils et, avec la Russie, il a attaqué des hôpitaux à plus de 600 reprises, tout en criminalisant la fourniture de soins à quiconque se trouvant dans une zone contrôlée par l'opposition. Il n'a jamais cherché à défendre ses actions au titre des Conventions de Genève et n'a formulé que des dénégations ridicules en cherchant à discréditer le message ou en qualifiant les professionnels de santé de soutiens du terrorisme. Il a été largement prouvé que ce régime a attaqué des civils et des hôpitaux dans le cadre d'une stratégie visant à déplacer les populations et à affaiblir le soutien aux forces d'opposition⁷. Dans la guerre à Gaza, les massacres de civils, les prises d'otages, les tirs de roquette indiscriminés, les violences sexuelles et la dissimulation de combattants dans des structures civiles témoignent d'un mépris total pour le droit de la part du Hamas.

Le prix payé par la Russie pour avoir commis ces atrocités est faible. La Cour pénale internationale (CPI) s'est reconvenue compétente pour juger les crimes contre l'humanité commis pendant la guerre en Ukraine et a mis en examen Poutine et d'autres personnes pour enlèvement d'enfants. Reste à savoir si cela permettra de demander des comptes à Poutine et aux chefs militaires russes pour les attaques commises contre les structures et les professionnels de santé.

Les manipulations israéliennes du droit international

À la mi-août 2024, d'après le ministère de la Santé de Gaza, Israël avait tué plus

« Même si la Russie a adopté les Conventions de Genève et les Protocoles additionnels et les a intégrés à son droit national, elle ne les a jamais intégrés à sa doctrine militaire ni à la formation ou au commandement militaires. »

“While Russia has adopted the Geneva Conventions and Protocols and incorporated them into domestic law, it has never integrated them into its military doctrine, training and command.”

opposition forces.⁷ In the war in Gaza, Hamas's massacres of civilians, hostage-taking, indiscriminate rocket fire, sexual violence and embedding fighters within civilian structures convey total disdain for the law.

Russia has paid little price for its atrocities. The International Criminal Court (ICC) has assumed jurisdiction of crimes against humanity committed in the war in Ukraine and indicted Putin and others for abduction of children. It remains to be seen whether it will hold him and Russian commanders to account for their attacks on healthcare.

Israel's manipulation of international law

By mid-August 2024, Israel had, according to Gaza's Ministry of Health, killed more than 40,000 Palestinians in Gaza, a figure that includes both combatants and civilians. Assuming Israel's claim that its forces have killed 14,000 Hamas fighters is accurate,⁸ 60% of the killings

— 6. Mark Kramer, "Russia, Chechnya and the Geneva Conventions, 1994-2006", in Matthew Evangelista and Nina Tannenwald (eds.), *Do the Geneva Conventions matter?...*, op. cit.

— 7. Leonard Rubenstein, *Perilous Medicine: The Struggle to Protect Health Care from the Violence of War*, Columbia University Press, 2021.

— 7. Leonard Rubenstein, *Perilous Medicine: The Struggle to Protect Health Care from the Violence of War*, Columbia University Press, 2021.

— 8. Emma Farge and Nidal Al-Mughrabi, "Gaza death toll: how many Palestinians has Israel's campaign killed?", Reuters, 1 October 2024, <https://www.reuters.com/world/middle-east/gaza-death-toll-how-many-palestinians-has-israels-campaign-killed-2024-07-25>

de 40 000 Palestiniens à Gaza, un chiffre qui inclut à la fois les combattants et les civils. Si l'on part du principe que l'allégation d'Israël selon laquelle ses forces armées ont tué 14 000 combattants du Hamas est exacte⁸, alors 60 % des personnes tuées étaient des civils. Plus de 100 000 personnes ont subi des blessures traumatiques. Jusqu'à la fin juillet 2024, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a comptabilisé plus de 500 attaques contre des établissements de santé à Gaza, causant presque 750 morts et à peu près 1000 blessés, dont beaucoup étaient des déplacés qui s'abritaient dans des hôpitaux⁹. Ce même mois, le nombre de lits d'hôpital disponibles est passé de 3500 avant la guerre à 1400 parmi lesquels seuls 800 se trouvaient dans des hôpitaux fixes, les autres étant dans des hôpitaux de campagne dont les capacités étaient limitées. Toujours en juillet 2024, plus de 10 000 personnes ont eu besoin d'une évacuation médicale urgente. La destruction des logements, des infrastructures d'assainissement et d'accès à l'eau a provoqué une augmentation catastrophique du nombre de cas de maladies infectieuses, notamment plus d'un demi-million de cas de diarrhée ainsi qu'une épidémie de poliomyélite¹⁰.

À la mi-juillet 2024, plus de 250 travailleurs humanitaires avaient été tués¹¹, et on décomptait plus de 350 attaques contre des installations et des convois humanitaires. Le Cluster Éducation

were civilian. More than 100,000 people have suffered traumatic injuries. Until the end of July 2024, the World Health Organization (WHO) reported more than 500 attacks on healthcare infrastructure in Gaza with almost 750 killed and almost 1,000 people injured, many of whom were displaced and sheltering in hospitals.⁹ That same month, the number of hospital beds available had declined from 3,500 before the war to 1,400, and of those, only 800 were in fixed hospitals; the rest were in field hospitals with limited capacity. Still in July 2024, more than 10,000 individuals needed urgent medical evacuation. The destruction of housing, sanitation and water infrastructure has led to catastrophic increases in infectious diseases, including more than half a million cases of diarrhoea and a polio outbreak.¹⁰

By mid-2024, more than 250 aid workers had been killed¹¹ and more than 350 attacks had been carried out on humanitarian installations and convoys. The Global Education Cluster reported that schools, many of which had been converted to shelters for displaced people, had been directly hit. Sixty-five of them were totally destroyed and another forty-three half-destroyed.¹² A deconfliction system for a humanitarian response has not so much broken down as never been put in place.

— 8. Emma Farge and Nidal Al-Mughrabi, "Gaza death toll: how many Palestinians has Israel's campaign killed?", Reuters, 1 October 2024, <https://www.reuters.com/world/middle-east/gaza-death-toll-how-many-palestinians-has-israels-campaign-killed-2024-07-25>

— 9. World Health Organization, occupied Palestinian territory, *Impact of attacks on health care in the Gaza Strip 7 October 2023 until 30 July 2024*, 14:00, 2024, https://www.emro.who.int/images/stories/Impact_on_Health_Attacks_GS_update_for_July.pdf?ua=1

— 10. WHO Regional Office for the Eastern Mediterranean, *Media briefing on health emergencies in the Eastern Mediterranean Region*, 17 July 2004, <https://x.com/i/broadcasts/1PlKQbRdjPzGE>

— 11. Human Rights Watch, *Gaza: Israelis attacking known aid worker locations*, 14 May 2024, <https://www.hrw.org/news/2024/05/14/gaza-israelis-attacking-known-aid-worker-locations>

— 9. World Health Organization, occupied Palestinian territory, *Impact of attacks on health care in the Gaza Strip 7 October 2023 until 30 July 2024*, 14:00, 2024, https://www.emro.who.int/images/stories/Impact_on_Health_Attacks_GS_update_for_July.pdf?ua=1

— 10. WHO Regional Office for the Eastern Mediterranean, *Media briefing on health emergencies in the Eastern Mediterranean Region*, 17 July 2004, <https://x.com/i/broadcasts/1PlKQbRdjPzGE>

— 11. Human Rights Watch, *Gaza: Israelis attacking known aid worker locations*, 14 May 2024, <https://www.hrw.org/news/2024/05/14/gaza-israelis-attacking-known-aid-worker-locations>

— 12. Education Cluster, *Verification of damages to schools*, July 2024, https://www.eenet.org.uk/wp-content/uploads/2024/07/Preliminary-school-damage-assessment_July2024_Final-1.pdf

mondial (*Global Education Cluster* – GEC en anglais) a rapporté que des écoles – dont beaucoup avaient été transformées en abris pour les personnes déplacées – avaient été frappées directement et que, parmi elles, soixante-cinq avaient été totalement détruites et quarante-trois autres à moitié détruites¹². Ce n'est pas qu'un système de déconfliction permettant la réponse humanitaire n'a pas été respecté : il n'a tout simplement jamais été mis en place.

Malgré les destructions massives et le grand nombre de morts, Israël a, dès le début de la guerre, affirmé son engagement à respecter le droit portant sur la protection des civils et celle des établissements et du personnel de santé. Le Premier ministre Benyamin Netanyahu a déclaré à plusieurs reprises qu'Israël avait « l'armée la plus morale du monde¹³ ». Dans un discours devant le Congrès des États-Unis en juillet 2024, il a soutenu qu'Israël « avait mis en place plus de précautions pour éviter les dommages sur les civils que n'importe quelle armée dans l'histoire, et bien au-delà de ce que le droit international stipule¹⁴ ». Il a aussi déclaré que les personnes qui s'interrogent sur la conduite d'Israël, y compris les juges, sont des menteurs qui propagent des « calomnies contre l'État juif ».

Mise à part la posture politique tendancieuse de Netanyahu, le ministre israélien des Affaires étrangères a publié un document portant sur la manière dont le droit de la guerre est appliqué dans le conflit à Gaza. Le ministre a réaffirmé que, bien qu'Israël n'ait pas ratifié les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1977 qui

« Ce n'est pas qu'un système de déconfliction permettant la réponse humanitaire n'a pas été respecté : il n'a tout simplement jamais été mis en place. »

“A deconfliction system for a humanitarian response has not so much broken down as never been put in place.”

Despite the massive death and destruction, Israel has, from the start of the war, asserted that it is committed to compliance with the law on protection of civilians and healthcare. Prime Minister Benjamin Netanyahu has repeatedly claimed that Israel has “the most moral army in the world”.¹³ In a speech to the US Congress in July 2024, he argued that Israel “implemented more precautions to prevent civilian harm than any military in history and beyond what international law requires”.¹⁴ People who questioned Israel's conduct, he said, including judges, are liars who issue “blood libels against the Jewish state”.

Apart from Netanyahu's tendentious political posturing, Israel's Ministry of Foreign Affairs issued a brief on how the laws of war apply to the conflict in Gaza. The Ministry reasserted that, while Israel has not ratified the 1977 Additional Protocols to the Geneva Conventions that require adherence to duties of distinction, precaution and proportionality in attack, Israel abides by them under customary international humanitarian

— 12. Education Cluster, *Verification of damages to schools*, July 2024, https://www.eenet.org.uk/wp-content/uploads/2024/07/Preliminary-school-damage-assessment_July2024_Final-1.pdf

— 13. Prime Minister of Israel, Post on X, 7 June 2024, <https://x.com/IsraeliPM/status/1799106794020851916>

— 14. “We're protecting you: Full text of Netanyahu's address to Congress” (on 25 July 2024), *The Times of Israel*, 9 October 2024, <https://www.timesofisrael.com/were-protecting-you-full-text-of-netanyahus-address-to-congress>

— 13. Prime Minister of Israel, Post on X, 7 June 2024, <https://x.com/IsraeliPM/status/1799106794020851916>

— 14. “We're protecting you: Full text of Netanyahu's address to Congress” (on 25 July 2024), *The Times of Israel*, 9 October 2024, <https://www.timesofisrael.com/were-protecting-you-full-text-of-netanyahus-address-to-congress>

exigent le respect des obligations de distinction, précaution et proportionnalité lors d'une attaque, Israël les respecte au titre du droit international humanitaire coutumier¹⁵. Ce document soutient aussi qu'Israël forme ses forces armées au droit, fournit aux chefs militaires des conseils juridiques sur le ciblage et mène des enquêtes sur les allégations d'actes répréhensibles. De plus, la Cour suprême israélienne est compétente pour statuer sur les questions liées au droit de la guerre.

Cependant, Israël a adopté une interprétation des obligations de précaution et de proportionnalité contraire au langage et à l'objectif des Protocoles, ce qui lui donne une énorme marge de liberté pour infliger des dommages graves aux femmes, aux enfants et aux autres civils palestiniens, aux travailleurs humanitaires ainsi qu'au personnel et aux établissements de santé¹⁶. Si elle était adoptée à l'échelle internationale, cette interprétation viderait le droit de sa fonction de protection¹⁷.

Contourner les précautions requises

Le Protocole additionnel 1 stipule que les parties au conflit doivent « veill[e]r constamment » à épargner la population

law.¹⁵ The brief also argues that Israel trains its forces in the law, provides commanders with legal advice on targeting and investigates allegations of wrongdoing. In addition, the Israeli Supreme Court has jurisdiction to adjudicate on issues arising under the law of war.

Israel, however, has adopted an interpretation of obligations of precautions and proportionality contrary to the language and purpose of the Protocols that permit it enormous leeway to inflict grievous harm on Palestinian women, children and other civilians, on humanitarian workers, and on healthcare facilities and personnel.¹⁶ If adopted globally, its view would drain the law of its protective function.¹⁷

Evading requirement of precautions
Additional Protocol 1 requires that parties to a conflict take “constant care” to spare the civilian population, including to “take all feasible precautions in the choice of means and methods of attack with a view to avoiding, and in any event to minimizing, incidental loss of civilian life, injury to civilians and damage to civilian objects”.¹⁸ Minimizing civilian

— 15. Ministry of Foreign Affairs, “*Hamas-Israel Conflict 2023: Key Legal Aspects*,” 14 December 2023, <https://www.gov.il/en/pages/hamas-israel-conflict2023-key-legal-aspects>

— 16. La discussion de la conception qu'a Israël des obligations de précaution et de proportionnalité s'appuie sur, et actualise, l'analyse que j'en avais fait dans une publication antérieure qui étudie aussi du point de vue historique différentes théories de la protection des établissements de santé, du personnel de santé et des civils en temps de guerre. Leonard Rubenstein, “*Israel's rewriting of the law of war*,” *Just Security*, 21 December 2023, <https://www.justsecurity.org/90789/israels-rewriting-of-the-law-of-war>

— 17. Les pratiques d'obstruction et de limitation de l'aide humanitaire, y compris alimentaire, qui sont celles d'Israël et qui ont conduit à une demande de mandats d'arrêt de la part du procureur de la Cour pénale internationale pour avoir affamé la population, ainsi qu'à des accusations de génocide par la Cour internationale de justice, dépassent le cadre du présent essai. Il en est de même pour les questions portant sur les pratiques de ciblage d'Israël et la question de savoir si ces pratiques, notamment la destruction de quartiers entiers et les restrictions de l'approvisionnement en eau et en électricité, peuvent être considérées comme des punitions collectives.

— 15. Ministry of Foreign Affairs, “*Hamas-Israel Conflict 2023: Key Legal Aspects*,” 14 December 2023, <https://www.gov.il/en/pages/hamas-israel-conflict2023-key-legal-aspects>

— 16. The discussion here of Israel's view of the duties of precaution and proportionality draws from and updates my analysis in a prior publication, which also considers historically competing theories of protection of health care and civilians in war. Leonard Rubenstein, “*Israel's rewriting of the law of war*,” *Just Security*, 21 December 2023, <https://www.justsecurity.org/90789/israels-rewriting-of-the-law-of-war>

— 17. Israel's obstruction and limitation of humanitarian aid, including food, leading to a request of arrests warrants by the International Criminal Court prosecutor for starvation of the population and charges of genocide in the International Court of Justice, are beyond the scope of this essay. Similarly, beyond its scope are questions related to whether Israel's targeting practices, including destroying entire neighbourhoods and limiting water and electricity, amount to collective punishment.

— 18. ICRC International Humanitarian Law Databases, *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)*, 8 June 1977, Article 57-Precautions in attack, <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977/article-57>

civile, et notamment « prendre toutes les précautions possibles quant au choix des moyens et méthodes d'attaque afin d'éviter et, en tout cas, de réduire au minimum les pertes en vies humaines dans la population civile, les blessures aux personnes civiles et les dommages aux biens de caractère civil qui pourraient être causés incidemment¹⁸ ». Réduire au minimum les dommages civils dans une situation de forte densité de population alors que le Hamas se cache dans des structures civiles est difficile, mais – comme cela est expliqué dans les Commentaires des Protocoles du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) – cette exigence est particulièrement importante lors de combats menés dans des zones urbaines denses¹⁹. Outre la règle de précaution, le Protocole additionnel 1 comporte l'obligation distincte d'avertir efficacement, lorsque c'est possible, des attaques qui pourraient affecter la population civile. Dans le cas des hôpitaux utilisés à des fins militaires, les avertissements doivent aussi prévoir un délai raisonnable pour cesser cette utilisation détournée.

Cependant, dans le document du ministère des Affaires étrangères, ne figurent à titre de précautions que les avertissements, les appels à évacuer et le choix des armes et des munitions. Il n'y est fait référence à aucune des précautions portant sur les moyens et les méthodes, ni à aucune preuve de leur utilisation²⁰. De plus, depuis le début de la guerre et pendant des mois, Israël a considéré que les avertissements et

harm in a situation of high population density and where Hamas is embedded in civilian structures is challenging, but as the International Committee of the Red Cross (ICRC) Commentaries to the Protocols explain, the requirement is especially critical in fighting in dense urban areas.¹⁹ In addition to the rule of precaution, Additional Protocol 1 includes a separate duty to provide, when feasible, effective advance warning of attacks that may affect the civilian population. In the case of hospitals misused for military purposes, warnings must also include a reasonable time to cease misuse.

The Ministry of Foreign Affairs brief, however, lists precautions only as warnings, calls for evacuation and choosing weapons and munitions that can minimise civilian harm. It makes no reference to precautions in means and methods, nor is there evidence of their use.²⁰ Moreover, from the start of the war and for months on end, Israel treated offering warnings and evacuation orders as sufficient to fulfil the duty to take all feasible precautions in attacks. Israel entirely ignored the requirements of employing “means and methods” of warfare to minimise civilian harm. In an attack on 31 October 2023 that dropped two 2,000-pound bombs on the crowded Jabalia refugee camp, killing dozens of Palestinians, the Israeli Defense Forces (IDF) spokesperson cited no precautions, just warnings, and blamed Hamas and the victims for the carnage. He said: “We warned civilians two weeks ago to evacuate that specific area because there was going to be major conflict operations, they should've heeded the warning and left”. He added that civilians were paying the price for the atrocities of

— 18. ICRC International Humanitarian Law Databases, *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)*, 8 June 1977, Article 57-Precautions in attack, <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977/article-57>

— 19. ICRC International Humanitarian Law Databases, *Protocol Additional to the Geneva Conventions...*, *op. cit.*, paragraph 2190, <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977/article-57/commentary/1987>

— 20. Larry Lewis, “Israeli civilian harm mitigation in Gaza: Gold standard or fool’s gold?”, *Just Security*, 12 March 2024, <https://www.justsecurity.org/93105/israeli-civilian-harm-mitigation-in-gaza-gold-standard-or-fools-gold>

— 19. ICRC International Humanitarian Law Databases, *Protocol Additional to the Geneva Conventions...*, *op. cit.*, paragraph 2190, <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977/article-57/commentary/1987>

— 20. Larry Lewis, “Israeli civilian harm mitigation in Gaza: Gold standard or fool’s gold?”, *Just Security*, 12 March 2024, <https://www.justsecurity.org/93105/israeli-civilian-harm-mitigation-in-gaza-gold-standard-or-fools-gold>

les ordres d'évacuation étaient suffisants pour répondre à l'obligation de prendre toutes les précautions possibles lors des attaques. Israël n'a tenu aucun compte des obligations liées à l'utilisation de « moyens et méthodes » de guerre visant à réduire au minimum les dommages causés à la population civile. Lors d'une attaque menée le 31 octobre 2023, au cours de laquelle deux bombes de 900 kg chacune ont été larguées sur le camp de réfugiés bondé de Jabalia, causant la mort de dizaines de Palestiniens, le porte-parole des Forces de défense israéliennes (FDI) n'a mentionné aucune précaution, uniquement des avertissements, et il a accusé le Hamas et les victimes d'être responsables du carnage. Il a dit : « Nous avons averti les civils il y a deux semaines qu'il fallait évacuer cette zone en particulier, car des opérations militaires majeures allaient avoir lieu, ils auraient dû tenir compte de l'avertissement et s'en aller. » Il a ajouté que les civils payaient le prix des atrocités commises par le Hamas²¹. Et ce refrain est revenu lors des bombardements, tirs d'obus et tirs de missiles contre des infrastructures civiles à Gaza City, Khan Younès et Rafah.

Israël a aussi pratiqué la déflexion et traité la menace existentielle que représente le Hamas pour Israël et sa présence dans les infrastructures civiles comme une raison légitime justifiant les énormes dommages infligés à la population civile. Cependant, les précautions à prendre sont une obligation même lorsqu'une structure civile devient une cible en raison de son usage militaire.

À la suite d'un tir de missile sur une ambulance garée devant l'hôpital Al-Shifa ayant causé des dizaines de morts, les FDI ont affirmé que des combattants du Hamas étaient présents dans le véhicule sans mentionner aucune mesure visant à réduire au minimum les dommages causés aux médecins, aux patients et aux

— 21. Erin Burnett, OutFront, "Israeli troops inside Gaza City tonight", *CNN*, 1 November 2023, <https://transcripts.cnn.com/show/ebo/date/2023-11-01/segment/01>

Hamas.²¹ The refrain became common in bombing, shelling and missile strikes on civilian structures in Gaza City, Khan Yunis and Rafah.

Israel also engaged in deflection, treating Hamas's existential threat to Israel and presence in civilian structures as a legitimate reason for inflicting massive civilian harm. But precautions are required even when a civilian structure becomes a target because of its military use.

After a missile attack on an ambulance parked at Al-Shifa Hospital that caused dozens of casualties, the IDF claimed the presence of Hamas fighters in the vehicle without mentioning any steps to minimise harm to medics, patients and bystanders.²² In the brutal hospital incursion into Nasser Hospital in February 2024, the IDF took no serious efforts to save the lives of the severely wounded and sick patients there and obstructed the WHO's efforts to evacuate them for three days.²³ And in the infamous attack on three vehicles in a World Central Kitchen convoy, the IDF's investigation cited mistaken beliefs by frontline troops that Hamas militants were present, not any precautions (or absence of them) to avoid harming aid workers if they had been.²⁴

As a result of international pressure, in 2024 Israel announced it would use more precise weapons in Gaza and support their use through better intelligence and aerial surveillance in

— 21. Erin Burnett, OutFront, "Israeli troops inside Gaza City tonight", *CNN*, 1 November 2023, <https://transcripts.cnn.com/show/ebo/date/2023-11-01/segment/01>

— 22. Human Rights Watch, "Gaza: Israeli ambulance strike apparently unlawful", 7 November 2023, <https://www.hrw.org/news/2023/11/07/gaza-israeli-ambulance-strike-apparently-unlawful>

— 23. Leonard Rubenstein and Stephen Morrison, "Facts and falsehoods: Israel's attacks against Gaza's hospitals", *Think Global Health*, 15 March 2024, <https://www.thinkglobalhealth.org/article/facts-and-falsehoods-israels-attacks-against-gazas-hospitals>

— 24. The Israel Defense Forces, *Conclusion of the investigation into the incident in which 7 WCK employees were killed during a humanitarian operation in Gaza*, 5 April 2024, <https://www.idf.il/190614>

passants²². Lors de l'incursion brutale dans l'hôpital Nasser en février 2024, les FDI n'ont fait aucun effort sérieux pour sauver la vie des patients gravement blessés et des malades qui s'y trouvaient et ont fait obstruction pendant trois jours aux efforts de l'OMS pour les évacuer²³. Lors de la terrible attaque contre trois véhicules d'un convoi de la *World Central Kitchen*, l'enquête menée par les FDI a mis en avant le fait que les troupes sur le front avaient pensé à tort que des militants du Hamas s'y trouvaient, et elle n'a mentionné aucune précaution (ou absence de précautions) qui aurait été prise pour éviter de blesser des travailleurs humanitaires s'il s'agissait bien d'un convoi humanitaire²⁴.

Sous la pression internationale, l'État d'Israël a annoncé en 2024 qu'il utiliserait des armes plus précises à Gaza et qu'il accompagnerait leur utilisation d'une amélioration des renseignements et de la surveillance aérienne pour le ciblage²⁵. Cependant, les armes de précision ne représentent pas des précautions lorsque l'on sait que de nombreux civils sont présents à proximité de la cible et qu'ils subiront inévitablement de graves dommages. Lors de l'attaque contre l'école Al Tabi'een pendant l'été 2024, trois armes de précision ont atteint un lieu de prière où, selon Israël, se trouvaient des combattants du Hamas, tuant une centaine de personnes d'après la Protection civile de Gaza²⁶. L'argument

« Les armes de précision ne représentent pas des précautions lorsque l'on sait que de nombreux civils sont présents à proximité de la cible et qu'ils subiront inévitablement de graves dommages. »

“Precision weapons are not precautions when the target is known to have many civilians present and that these latter will inevitably suffer grievous harm.”

targeting.²⁵ But precision weapons are not precautions when the target is known to have many civilians present and that these latter will inevitably suffer grievous harm. In the attack on the Al-Taba'een School in the summer of 2024, three precision weapons struck a prayer hall where Israel claimed Hamas fighters were present, resulting in a hundred people being killed, according to Gaza's Civil Defence.²⁶ The IDF's citation of use of precision weapons became a mantra disconnected from true precautions. After a strike on the courtyard of Al-Aqsa Martyr's Hospital, where displaced people had sought refuge, killed four people and wounded others, a military spokesperson was quoted by the *New York Times* as saying: "Numerous steps were taken to mitigate the risk of harming civilians, including the use of precise munitions and aerial surveillance." The *Times* noted that the statement "echo[ed] words often employed by the military after airstrikes in Gaza".²⁷

— 25. Matthew Mpoke Bigg and Rawan Sheikh Ahmad, "Israeli strikes on schools pose a life-or-death choice for civilians", *The New York Times*, 10 August 2024.

— 26. Missy Ryan, Hajar Harb, Mohamad El Chamaa, et al., "Nearly 100 killed in Israeli strike on school, Gaza, officials say," *The Washington Post*, 10 August 2024.

— 27. "As the first phase of vaccinations end, an Israeli strike hits a hospital courtyard in central Gaza," *The New York Times*, 6 September 2024.

— 22. Human Rights Watch, "Gaza: Israeli ambulance strike apparently unlawful", 7 November 2023, <https://www.hrw.org/news/2023/11/07/gaza-israeli-ambulance-strike-apparently-unlawful>

— 23. Leonard Rubenstein and Stephen Morrison, "Facts and falsehoods: Israel's attacks against Gaza's hospitals", *Think Global Health*, 15 March 2024, <https://www.thinkglobalhealth.org/article/facts-and-falsehoods-israels-attacks-against-gazas-hospitals>

— 24. The Israel Defense Forces, *Conclusion of the investigation into the incident in which 7 WCK employees were killed during a humanitarian operation in Gaza*, 5 April 2024, <https://www.idf.il/190614>

— 25. Matthew Mpoke Bigg and Rawan Sheikh Ahmad, "Israeli strikes on schools pose a life-or-death choice for civilians", *The New York Times*, 10 August 2024.

— 26. Missy Ryan, Hajar Harb, Mohamad El Chamaa, et al., "Nearly 100 killed in Israeli strike on school, Gaza, officials say," *The Washington Post*, 10 August 2024.

des FDI selon lequel elles utilisaient des armes de précision est devenu un mantra déconnecté de ce que sont des précautions réelles. Après qu'une frappe visant la cour de l'hôpital des Martyrs d'Al-Aqsa – où des personnes déplacées avaient trouvé refuge – a tué quatre personnes et en a blessé d'autres, un porte-parole de l'armée a été cité par le *New York Times*: « De nombreuses mesures ont été prises pour limiter le risque de blesser des civils, y compris l'utilisation de munitions de précision et la surveillance aérienne. » Le *Times* a relevé que cette déclaration « se faisait l'écho de mots souvent employés par les militaires après des frappes aériennes à Gaza²⁷ ».

L'incapacité des FDI à prendre les précautions nécessaires pour réduire les dommages causés aux civils lors des opérations militaires semble lié à une apparente indifférence à l'égard d'autres obligations définies par les Conventions de Genève. Ces obligations incluent le respect et la protection des professionnels de santé – sauf s'ils commettent, en dehors de leurs fonctions humanitaires, des actes dangereux pour l'ennemi –, la fourniture des biens de première nécessité – dont la nourriture, un abri, les médicaments et l'eau – et le non-recours à la torture et aux traitements cruels, inhumains ou dégradants. Lors de leurs incursions dans des hôpitaux et lors d'autres confrontations avec des professionnels de santé palestiniens, les FDI ont détenu sans motif plus de 260 travailleurs de la santé²⁸, et plus de trente d'entre eux auraient été torturés²⁹.

The IDF's failure to take required precautions to reduce harm to civilians in military operations appears linked to apparent indifference to other obligations under the Geneva Conventions. These include respecting and protecting healthcare workers unless they commit, outside their humanitarian function, acts that harm the enemy, ensuring the availability of the necessities of life including food, shelter, medicine and water, and eschewing torture and cruel, inhuman or degrading treatment. In hospital incursions and other encounters with Palestinian health workers, the IDF has detained more than 260 healthcare workers²⁸ without charge, and more than thirty have reportedly been tortured.²⁹

Proportionality inside out

Israel's approach to proportionality similarly drains the obligation of its purpose. The rule prohibits attacks that are "expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects, or a combination thereof, which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated".³⁰ The rule can be difficult to apply, but it remains central to avoiding massive harm and wilful breaches can be prosecuted as war crimes.

As emphasized in the ICRC commentary to Protocol 1, the military advantage in the proportionality calculus relates to the particular attack, not the strategic objective of the war. It must be direct and concrete, not long-term.³¹ Otherwise, any civilian harm could

— 27. "As the first phase of vaccinations end, an Israeli strike hits a hospital courtyard in central Gaza," *The New York Times*, 6 September 2024.

— 28. Healthcare Workers Watch, "The killing, detention and torture of healthcare workers in Gaza", 7 October 2024, <https://healthcareworkerswatch.org/publications/reports/the-killing-detention-and-torture-of-healthcare-workers-in-gaza>

— 29. Human Rights Watch, *Israel: Palestinian Healthcare Workers Tortured*, 26 August 2024, <https://www.hrw.org/news/2024/08/26/israel-palestinian-healthcare-workers-tortured>

— 28. Healthcare Workers Watch, "The killing, detention and torture of healthcare workers in Gaza", 7 October 2024, <https://healthcareworkerswatch.org/publications/reports/the-killing-detention-and-torture-of-healthcare-workers-in-gaza>

— 29. Human Rights Watch, *Israel: Palestinian Healthcare Workers Tortured*, 26 August 2024, <https://www.hrw.org/news/2024/08/26/israel-palestinian-healthcare-workers-tortured>

— 30. ICRC International Humanitarian Law Databases, *Protocol additional to the Geneva Conventions...*, *op. cit.*

— 31. ICRC International Humanitarian Law Databases, *Commentary of 1987*, *op. cit.*, paragraphes 2207 et 2209.

La proportionnalité vidée de son sens

De même, l'approche qu'a Israël de la proportionnalité vide cette obligation de son objectif. Cette règle interdit toute attaque « dont on peut attendre qu'elle cause incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil, ou une combinaison de ces pertes et dommages, qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu³⁰ ». Cette règle peut être difficile à appliquer mais elle reste essentielle pour éviter des dommages massifs, et les violations délibérées de cette règle peuvent donner lieu à des poursuites pour crimes de guerre.

Comme cela est souligné dans le commentaire du CICR sur le Protocole 1, dans le calcul de la proportionnalité, l'avantage militaire est lié à une attaque spécifique, et non à l'objectif stratégique de la guerre. Il doit être direct et concret, et non pas à long terme³¹. Sinon, tout dommage causé à la population civile pourrait facilement être considéré comme compensé par l'énorme avantage que constituerait la progression vers la réalisation d'un objectif stratégique, et cela ferait de la règle de proportionnalité une règle dénuée de sens. Pourtant, c'est précisément l'approche qu'Israël a adoptée à Gaza en citant son objectif stratégique d'élimination totale du Hamas et de tous ses membres. Par conséquent, Israël considère que tuer des militants du Hamas ou détruire un centre de commandement du Hamas est une étape dans la réalisation de son objectif stratégique qui l'emporte sur les dommages causés aux civils, quelle que soit leur ampleur.

La colonelle de réserve Pnina Sharvit Baruch, ancienne directrice de la branche des FDI qui conseille les responsables

easily be considered outweighed by the enormous advantage of moving toward achievement of a strategic objective and render the proportionality rule meaningless. But that has been Israel's approach in Gaza, citing its strategic goal is the total elimination of Hamas and all its components. As a result, it considers that the killing of Hamas militants or the destruction of any command centre is a step towards achieving its strategic goal that outweighs civilian harm, no matter how great.

Colonel (res.) Pnina Sharvit Baruch, a former director of the IDF branch that advises commanders on the law, repeatedly argued for this theory in public appearances. She said that the strategic goal of eliminating Hamas's existential threat, and every part of its infrastructure, is "so heavy" and has "such weight" that extensive civilian casualties in a particular attack will not be disproportionate.³² IDF's justification of particular attacks either cites the strategic goal of eliminating Hamas or ignores proportionality altogether. In addressing the Al-Tabaen School attack, Israel's representative told the Security Council: "We neutralised dozens of vicious terrorists who used the school for their evil goals, in direct violation of international law", as though no discussion of proportionality was required.³³

Mark Lattimer, a leading expert on civilian protection in war, wrote that Israel's approach to proportionality suggests that "Israel's commitment to that protection is now seriously in doubt".³⁴

— 30. ICRC International Humanitarian Law Databases, *Protocol additional to the Geneva Conventions...*, op. cit.

— 31. ICRC International Humanitarian Law Databases, *Commentary of 1987*, op. cit., paragraphes 2207 et 2209.

— 32. American-Israel Friendship League, "Navigating international law in times of war with Colonel Adv. Pnina Sharvit Baruch", n.d., <https://www.youtube.com/watch?v=KKV0ltaylvw>

— 33. United Nations, *Israeli Attack on Al Tabi'een School in Gaza Underscores Desperate Need for Ceasefire, Scaled up Humanitarian Assistance, UN Political Chief Tells Security Council*, 13 August 2024, <https://press.un.org/en/2024/sc15790.doc.htm>

— 34. Mark Lattimer, "Assessing Israel's approach to proportionality in the conduct of hostilities in Gaza", *Lawfare*, 16 November 2023, <https://www.lawfaremedia.org/article/assessing-israel-s-approach-to-proportionality-in-the-conduct-of-hostilities-in-gaza>

militaires en matière de droit, a soutenu cette théorie lors d'apparitions publiques. Elle a affirmé que l'objectif stratégique d'élimination de la menace existentielle que représente le Hamas et toute son infrastructure est « tellement grand » et « pèse si lourd » que le grand nombre de victimes civiles d'une attaque en particulier ne sera pas disproportionné³². Soit la justification d'attaques spécifiques par les FDI s'appuie sur l'objectif stratégique d'élimination du Hamas, soit elle ignore totalement la notion de proportionnalité. En parlant de l'attaque sur l'école Al Tabi'een, le représentant d'Israël a ainsi expliqué au Conseil de sécurité : « Nous avons neutralisé des dizaines de terroristes dangereux qui utilisaient l'école pour servir leurs objectifs malfaisants, en violation directe du droit international », comme s'il n'y avait pas lieu de discuter de la proportionnalité³³.

Mark Lattimer, un expert de la protection des civils en période de guerre, a écrit que l'approche de la proportionnalité adoptée par Israël laisse à penser que « l'engagement d'Israël en faveur de cette protection est désormais sérieusement remis en question³⁴. »

La complaisance face à l'érosion du droit international humanitaire

La communauté internationale, tout en affirmant sans cesse l'importance du droit international humanitaire, a largement accepté de voir sa force diminuer. Et elle a en particulier renoncé à la responsabilité qui est la sienne de demander des comptes à la fois à la Russie pour ses crimes flagrants, et à

— 32. American-Israel Friendship League, "Navigating international law in times of war with Colonel Adv. Pnina Sharvit Baruch", n.d., <https://www.youtube.com/watch?v=KKV0ltaylvw>

— 33. United Nations, *Israeli Attack on Al Tabi'een School in Gaza Underscores Desperate Need for Ceasefire, Scaled up Humanitarian Assistance*, UN Political Chief Tells Security Council, 13 August 2024, <https://press.un.org/en/2024/sc15790.doc.htm>

— 34. Mark Lattimer, "Assessing Israel's approach to proportionality in the conduct of hostilities in Gaza", *Lawfare*, 16 November 2023, <https://www.lawfaremedia.org/article/assessing-israel-s-approach-to-proportionality-in-the-conduct-of-hostilities-in-gaza>

Acquiescence in the corrosion of international humanitarian laws

The international community, while endlessly affirming the importance of international humanitarian law, has largely acquiesced in diminishing its force. In particular, it has abdicated responsibility for accountability for both Russia's blatant crimes committed and Israel's permissive interpretations of its law that rationalise harm to civilians. The international criminal tribunals established since the 1990s have had the power to prosecute attacks on aid workers and healthcare facilities in cases within their jurisdiction. But since the creation of international criminal tribunals in the 1990s, no international prosecution has focused on attacks on healthcare infrastructure and their staff, no matter how open and vicious. Nor have there been prosecutions under principles of universal jurisdiction.

The ICC prosecutor is reportedly investigating crimes beyond those already charged in Ukraine and Gaza. But it remains uncertain whether he will bring charges related to attacks on healthcare, aid workers and displaced people or have global credibility if he does. Furious condemnations of initial charges against Israeli leaders by the United States may well contribute to undermining the very legitimacy of the ICC and reinforce claims that its work elsewhere, including for crimes in Ukraine, is politically motivated. Even less politically fraught steps, including Israel's destructive interpretation of the law, have been absent.

Powerful States have reinforced impunity for these crimes by their arms transfer policies. The Arms Trade Treaty and domestic legislation in many countries prohibit arms transfers to State armed forces and non-State armed groups (or, in some cases, units of them) that violate international humanitarian law. The United States, the largest supplier of arms to Israel, has such laws, including one that requires a report to Congress whether representations by a recipient of arms that they are not used to breach IHL are reliable and credible.

Israël pour son interprétation permissive du droit qui régit la question des dommages causés aux civils. Les tribunaux pénaux internationaux créés depuis les années 1990 ont eu le pouvoir de poursuivre les auteurs d'attaques commises contre des travailleurs humanitaires et des établissements de santé dans des affaires relevant de leur compétence. Mais depuis la création de ces tribunaux dans les années 1990, aucune poursuite internationale n'a porté sur des attaques contre des établissements de santé et leurs personnels, quand bien même elles étaient évidentes et brutales. Il n'y a pas eu non plus de poursuites en vertu des principes de compétence universelle.

Le procureur de la CPI serait en train d'enquêter sur d'autres crimes que ceux qui ont déjà donné lieu à des poursuites en Ukraine et à Gaza. Mais il n'est pas certain qu'il engagera des poursuites liées à des attaques contre des professionnels de santé, des travailleurs humanitaires et des personnes déplacées, ni qu'il aura la crédibilité internationale nécessaire s'il le fait. Les condamnations sévères des accusations initiales formulées contre les responsables israéliens par les États-Unis pourraient bien contribuer à saper la légitimité même de la CPI et renforcer les affirmations selon lesquelles son travail dans d'autres dossiers, notamment s'agissant des crimes commis en Ukraine, est motivé politiquement. Même des mesures moins délicates sur le plan politique, comme l'interprétation destructrice du droit par Israël, sont absentes.

Des États puissants ont renforcé l'impunité de ces crimes par le biais de leur politique de transfert d'armes. Le Traité sur le commerce des armes et la législation nationale de nombreux pays interdisent les transferts d'armes vers des armées nationales et des groupes armés non étatiques (ou, dans certains cas, des unités de ces forces) qui enfreignent le droit international humanitaire. Les États-Unis, qui sont le plus grand fournisseur d'armes d'Israël, disposent de ce type de lois, et notamment d'une loi

« Des États puissants ont renforcé l'impunité de ces crimes par le biais de leur politique de transfert d'armes. »

“Powerful States have reinforced impunity for these crimes by their arms transfer policies.”

In May 2024, the US Secretary of State issued a report to Congress that included addressing the war in Gaza.³⁵ The State Department noted “instances” where “it is reasonable to assess” that since 7 October, Israeli security forces employed US arms in a manner “inconsistent with its IHL obligations or with established best practices for mitigating civilian harm”. It nevertheless asserted that “The IDF has undertaken steps to implement IHL obligations for the protection of civilians in the current conflict, including the requirements related to distinction, proportionality, and precautions in offensive operations”, even as it acknowledged that the US “lacks full visibility of Israel’s application of these principles.

The report neither explained how it could accept Israel’s representations without adequate information nor addressed Israel’s cramped view of these principles. Similarly, it cited Israel’s assertion that it took steps to mitigate civilian harm without assessing them, noting only that the results on the ground “raised substantial questions whether the IDF is using them effectively in all cases”. It did not address the patterns of attacks and the credibility of Israel’s asserted justifications for them.

— 35. U.S. Department of State, *Report to Congress under Section 2 of the National Security Memorandum on Safeguards and Accountability with Respect to Transferred Defense Articles and Defense Services (NSM-20)*, 8 February 2024, <https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2024/05/Report-to-Congress-under-Section-2-of-the-National-Security-Memorandum-on-Safeguards-and-Accountability-with-Respect-to-Transferred-Defense.pdf>

qui exige que soit présenté au Congrès un rapport évaluant si les déclarations d'un destinataire d'armes qui affirme que celles-ci ne sont pas utilisées pour enfreindre le droit international humanitaire sont fiables et crédibles.

En mai 2024, le secrétaire d'État américain a rendu un rapport au Congrès abordant notamment la question de la guerre à Gaza³⁵. Le département d'État des États-Unis a noté des « cas » où « on peut raisonnablement estimer » que depuis le 7-October, les forces de sécurité israéliennes ont utilisé les armes fournies par les États-Unis d'une manière qui n'est « pas cohérente avec ses obligations dans le cadre du DIH ou avec les meilleures pratiques établies pour atténuer les dommages causés à la population civile. » Il affirmait cependant : « Les FDI ont pris des mesures pour respecter les obligations qui sont les leurs en vertu du DIH en matière de protection des civils dans le cadre du conflit actuel, notamment les obligations liées à la distinction, la proportionnalité et les précautions à prendre lors des opérations offensives », même s'il reconnaissait que les États-Unis « ne disposent pas d'une visibilité complète concernant l'application par Israël de ces principes. »

Le rapport n'a pas expliqué non plus comment les États-Unis pouvaient accepter les déclarations d'Israël sans disposer des informations nécessaires, ni abordé la vision étroite qu'avait Israël de ces principes. De même, il a cité l'affirmation israélienne selon laquelle Israël avait pris des mesures pour limiter les dommages causés à la population civile, mais sans les évaluer. Il a seulement fait remarquer que les résultats sur le terrain « soulevaient des questions importantes

— 35. U.S. Department of State, *Report to Congress under Section 2 of the National Security Memorandum on Safeguards and Accountability with Respect to Transferred Defense Articles and Defense Services (NSM-20)*, 8 February 2024, <https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2024/05/Report-to-Congress-under-Section-2-of-the-National-Security-Memorandum-on-Safeguards-and-Accountability-with-Respect-to-Transferred-Defense.pdf>

The report's lack of the analysis required and its repeated use of fudge words and phrases such as "instances" and "in all cases" not only authorised continued arms sales to Israel but constitute an invitation to belligerents and their arms dealers elsewhere to ignore the law.

On 2 September 2024, the UK Labour government Foreign Secretary David Lammy suspended thirty arms exports licenses to Israel for weapons he said pose "a clear risk that they might be used to commit or facilitate a serious violation of international humanitarian law".³⁶ It was an important but partial step, both regarding the 90% of export licenses not covered and the absence of any discussion of Israel's view of the law.

Conclusion

One could ask where there is a moral difference between strategically killing civilians, as Russia has, and Israel rationalising its indifference to causing their deaths through bad-faith views of its affirmative obligations to avoid or minimise harm to civilians in military operations. As to the latter, as the ICRC's most recent comprehensive report on IHL and armed conflict, though not addressing particular conflicts, explains that "states' adoption of expedient interpretations of IHL [...] to preserve States' leeway to kill and detain [...] have compounded to undermine its protective force."³⁷ Whatever the case, each brings mass death and destruction and has a corrosive effect on compliance with laws designed to protect people already suffering from war. There must be accountability for both or else the

— 36. U.K. Government, *UK policy on arms export licenses to Israel: Foreign Secretary's statement*, 2 September 2024, <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretary-statement-on-uk-policy-on-arms-export-licenses-to-israel>

— 37. International Committee of the Red Cross, "International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflict: Building a culture of compliance for IHL to protect humanity in today's and future conflicts", 2024, <https://shop.icrc.org/international-humanitarian-law-and-the-challenges-of-contemporary-armed-conflicts-building-a-culture-of-compliance-for-ihl-to-protect-humanity-in-today-s-and-future-conflicts-pdf-en.html>

quant à la question de savoir si les FDI y avaient recours de façon efficace dans tous les cas. » Le rapport n'a pas non plus mentionné les schémas d'attaques ni la crédibilité des justifications avancées par Israël pour ces attaques. L'absence d'une analyse pourtant nécessaire et l'utilisation répétée de termes et d'expressions floues telles que « cas » et « dans tous les cas » ont non seulement permis que les ventes d'armes à Israël se poursuivent, mais elles constituent une invitation pour tous les belligérants et leurs marchands d'armes ailleurs dans le monde à ignorer la loi.

Le 2 septembre 2024, le ministre des Affaires étrangères du gouvernement travailliste du Royaume-Uni, David Lammy, a suspendu trente autorisations d'exportation d'armes à Israël, des armes qui, selon lui, présentent « un risque clair d'être utilisées pour commettre ou faciliter une violation grave du droit international humanitaire³⁶ ». C'était une mesure importante mais partielle, d'une part, parce que 90 % des autorisations d'exportation n'étaient pas couvertes par cette mesure et, d'autre part, parce qu'elle ne s'accompagnait d'aucune discussion de la conception israélienne du droit.

Conclusion

On peut se demander s'il existe une différence morale entre tuer des civils par stratégie, comme le fait la Russie, et la rationalisation par Israël de son indifférence au fait de causer leur mort par le biais d'une interprétation de mauvaise foi des obligations réaffirmées qui sont les siennes d'éviter ou de réduire au minimum les dommages causés aux civils lors des opérations militaires. En ce qui concerne ce dernier point, le dernier rapport complet du CICR sur le DIH et les conflits armés, bien qu'il ne traite pas de conflits particuliers, explique que « l'adoption par les États

tenuous power of IHL globally will further erode. The question is not whether the Geneva Conventions are relevant – they are – but whether they will continue to be either ignored or suffer death by a thousand cuts.

« Quoiqu'il en soit, chaque posture provoque un très grand nombre de morts et des destructions massives, et a un effet corrosif sur le respect de lois conçues pour protéger des personnes qui souffrent déjà de la guerre. »

“Whatever the case, each brings mass death and destruction and has a corrosive effect on compliance with laws designed to protect people already suffering from war.”

— 36. U.K. Government, *UK policy on arms export licenses to Israel: Foreign Secretary's statement*, 2 September 2024, <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretary-statement-on-uk-policy-on-arms-export-licenses-to-israel>

d'interprétations expéditives du DIH [...] afin de préserver la marge de manœuvre des États pour tuer et détenir [...] a contribué à saper la force protectrice du DIH³⁷». Quoiqu'il en soit, chaque posture provoque un très grand nombre de morts et des destructions massives, et a un effet corrosif sur le respect de lois conçues pour protéger des personnes qui souffrent déjà de la guerre. Dans les deux cas, les responsables devront rendre des comptes, faute de quoi le fragile pouvoir du droit international humanitaire dans le monde s'érodera encore davantage. La question n'est pas de savoir si les Conventions de Genève sont pertinentes – elles le sont –, mais plutôt de savoir si elles continueront d'être ignorées ou si elles mourront à petit feu.

Traduit de l'anglais par Lucile Guieu

— 37. International Committee of the Red Cross, "International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflict: Building a culture of compliance for IHL to protect humanity in today's and future conflicts", 2024, <https://shop.icrc.org/international-humanitarian-law-and-the-challenges-of-contemporary-armed-conflicts-building-a-culture-of-compliance-for-ihl-to-protect-humanity-in-today-s-and-future-conflicts-pdf-en.html>

Biographie | Biography



LEONARD RUBENSTEIN

Leonard Rubenstein est professeur émérite à l'École de santé publique Johns Hopkins Bloomberg et membre du corps enseignant de l'Institut Berman de bioéthique et du Centre pour la santé humanitaire. Il a été chercheur attaché (*Senior fellow*) à l'Institut des États-Unis pour la paix et président de *Physicians for Human Rights*. Il est membre du *Council of Foreign Relations* et il a fondé et préside la *Safeguarding Health in Conflict Coalition*. Il a reçu de nombreuses récompenses, dont le *Carl E. Taylor Lifetime Achievement Award* et le *Sidel-Levy Award for Peace* de l'*American Public Health Association*. Par ailleurs, Leonard Rubenstein est l'auteur de *Perilous Medicine: The Struggle to Protect Health Care from the Violence of War* (Columbia University Press, 2021) et il est fréquemment cité dans les médias. Leonard Rubenstein est diplômé de la faculté de droit de Harvard (*Harvard Law School*).

Leonard Rubenstein is Distinguished Professor of the Practice at the Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health and core faculty at the Berman Institute of Bioethics and the Center for Humanitarian Health. Professor Rubenstein was previously a Senior Fellow at the United States Institute of Peace and President of Physicians for Human Rights. He is a member of the Council of Foreign Relations and founded and chairs the Safeguarding Health in Conflict Coalition. He has received numerous awards, including the Carl E. Taylor Lifetime Achievement Award and the Sidel-Levy Award for Peace of the American Public Health Association. He is the author of *Perilous Medicine: The Struggle to Protect Health Care from the Violence of War* (Columbia University Press, 2021) and is frequently cited in the media. He is a graduate of Harvard Law School.

Accusations croisées de génocide : que dit le droit ?

Accusations and counteraccusations of genocide: what does the law say?

Paul Chiron • Juriste spécialisé en droit international humanitaire et dans la défense des droits humains

S'

il est une donnée commune, et troublante, aux deux conflits qui nous intéressent ici, ce sont bien les accusations croisées de génocide qui les traversent.

Entre l'usage instrumental d'une notion aux évocations terribles et les faits avérés qui pourraient accréditer que le « crime des crimes » a été commis, ou est en train de se commettre, les éclaircissements d'un juriste sont les bienvenus.

« Le génocide n'est pas un crime nouveau. Il est un crime, au contraire, très ancien qu'il convient de traiter enfin d'une manière résolue. Et nouvelle¹ ». La notion et l'infraction de génocide forment une catégorie juridique pour le

— 1. Olivier Beauvallet, « Lemkin, une œuvre en un mot : l'invention du génocide », *Les Cahiers de la Justice*, vol. 4, n° 4, 2014, p. 543-552, à propos de l'ouvrage de Raphael Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe*, Carnegie Endowment for International Peace, 1944.

If there is one common, though disturbing, fact about the Ukraine and Gaza conflicts, it is the accusations and counteraccusations of genocide that go hand in hand with them. From expedient use of a notion with horrific evocations to hard facts that could confirm that “the crime of crimes” has been – or is being – committed, clarifications from a legal expert are welcome.

“Genocide is not a new crime. On the contrary, it is an age-old crime that should, at last, be dealt with in a resolute – and new – way.”¹ The concept and crime of genocide constitute a legal category that is complex to say the least. This relatively recent notion has evolved over the years through international case law, which has, on various occasions, had to issue charges of genocide that

— 1. Olivier Beauvallet, « Lemkin, une œuvre en un mot : l'invention du génocide », *Les Cahiers de la Justice*, vol. 4, n° 4, 2014, p. 543-552, about the book by Raphael Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe*, Carnegie Endowment for International Peace, 1944.

moins complexe. Relativement récente, elle a évolué au fil des années grâce à une jurisprudence internationale qui a dû s'emparer à diverses occasions d'accusations de génocide qui donnèrent lieu à de multiples condamnations² pour ce qui apparaît souvent comme le crime le plus grave de l'ordre juridique : le « crime des crimes » pour citer le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR).

Cependant, la notion de génocide est bien plus qu'une simple notion de droit, puisqu'elle est fréquemment utilisée dans la sphère politique et médiatique avec ses contresens et ses mésusages, volontaires ou non. Cet article, qui exposera les aspects juridiques du crime de génocide et ses implications dans le temps, vise également à présenter la bataille autour du terme génocide qui a cours entre, d'une part, la Russie et l'Ukraine et, d'autre part, Israël et la Palestine.

En combinant le mot grec *genos* (peuple) et le suffixe d'origine latine *-cide* (tuer), le juriste polonais Raphael Lemkin – fortement marqué par le génocide arménien – a voulu, dès 1943, décrire et caractériser juridiquement les atrocités en cours pendant la Seconde Guerre mondiale³. Lemkin a plaidé pour une reconnaissance légale du crime de génocide et joué un rôle clé dans l'élaboration de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, adoptée par les Nations unies en 1948. C'est aujourd'hui cette convention, communément appelée la « Convention sur le génocide », qui demeure l'instrument juridique principal devant les juridictions tant internationales que nationales. Les États parties à cette convention ont en effet le devoir de juger de tels crimes en droit interne. Son article 2, central, définit le génocide

« La notion de génocide est bien plus qu'une simple notion de droit, puisqu'elle est fréquemment utilisée dans la sphère politique et médiatique avec ses contresens et ses mésusages. »

“The notion of genocide is much more than just a legal concept as it is frequently used in politics and the media, along with its misinterpretations and misuse.”

have led to many convictions² for what often strikes us as the gravest crime in law: the “crime of crimes”, to quote the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR).

Yet the notion of genocide is much more than just a legal concept as it is frequently used in politics and the media, along with its misinterpretations and misuse, whether deliberate or not. This article outlines the legal aspects of the crime of genocide and its implications over time. It also seeks to present the ongoing clashes over the term “genocide”, between Russia and Ukraine on the one hand and Israel and Palestine on the other.

By combining the Greek word “*genos*” (race or tribe) with the suffix “-cide” from the Latin “*caedo*” (to slaughter), the Polish lawyer Raphael Lemkin, who was deeply affected by the Armenian genocide, attempted, as early as in 1943, to describe and classify in legal terms the atrocities that were being committed during the Second World War.³ Lemkin

— 2. Vingt-deux condamnations ont été rendues par le seul Tribunal pénal international pour le Rwanda.

— 3. Lire Philippe Sands, *Retour à Lemberg*, Éditions Albin Michel, 2017, dans lequel l'auteur retrace en détail le travail de Lemkin qui avait étudié le droit à Lviv, dans l'actuelle Ukraine.

— 2. Twenty-two convictions handed down by the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) alone.

— 3. See Philippe Sands, *Retour à Lemberg*, Albin Michel, 2017, in which the author charts in detail the work of Lemkin, who studied law in the city of Lviv, now in Ukraine.



PAUL
CHIRON

comme : « Tout acte commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, en tant que tel ». En cela, la définition retenue par le droit international définit le crime par l'intermédiaire de deux éléments constitutifs : l'élément matériel – la perpétration d'actes qui sont spécifiquement énumérés dans la suite de l'article, nous y reviendrons – et l'élément intentionnel, à savoir l'intention génocidaire.

Si chaque État peut incriminer et poursuivre en droit pénal national le génocide, les États parties à la Convention ont l'obligation de prévoir ce crime dans leur droit interne et donc de faire l'exercice délicat de le définir⁴. Mais, malgré cet effort de définition par de nombreuses législations internes, la définition en droit international reste celle qui fait l'objet de plus de développements du fait des différents contentieux sur des actes potentiellement génocidaires, et donc d'interprétations successives.

La difficulté de la qualification juridique

Si l'enjeu qui entoure l'élément matériel n'est pas à minorer – notamment en ce qui concerne la preuve des actes génocidaires ainsi que la définition du groupe visé –, l'élément intentionnel reste la clef de voûte de l'infraction de génocide. Que cela ressorte des écrits de Lemkin⁵ ou de la définition choisie en droit international, le génocide découle d'un projet ayant cet objectif de destruction : on parle de « plan génocidaire ». L'épineuse question de la reconnaissance d'un génocide par les juridictions, notamment internationales, résidera essentiellement dans la preuve de cette intention d'annihiler toute une partie d'une population.

— 4. L'introduction en droit pénal français ne date que d'une loi de 1992, entrée en vigueur le 1^{er} mars 1994.

— 5. Voir par exemple : Raphael Lemkin, « Le génocide », *Revue générale de droit pénal*, 1946, n° 1-2, p. 25.

called for legal recognition of the crime of genocide and he played a key role in the drafting of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, adopted by the United Nations in 1948. Today, it is this Convention, commonly known as the "Genocide Convention", that remains the main legal instrument both in national and international courts. Indeed, States that have ratified this Convention are duty-bound to judge such crimes under domestic law. Its pivotal Article 2 defines genocide as "acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group as such". In this way, the definition used in international law defines the crime through two constituent aspects: a material aspect – perpetration of acts specifically listed in the same article, which we will look at later – and an intentional aspect, namely genocidal intent.

Though any State may criminalise and prosecute genocide in domestic criminal law, States that have ratified the Convention have the legal obligation to make provision for this crime in their domestic law, and therefore to undertake the delicate task of defining it.⁴ Yet despite efforts to define genocide in numerous domestic legislations, the definition of genocide under international law is the one that has developed with most detail because of various legal disputes over potentially genocidal acts and therefore successive interpretations.

The difficulty of legal classification

The issue of the material aspect should not be underestimated, particularly in regard to evidence of genocidal acts and the definition of the group targeted. But the keystone of the crime of genocide remains its intentional aspect. Whether this is clear in the writings of Lemkin⁵ or in the chosen definition under

— 4. It was only introduced into French criminal law by a law passed in 1992, which came into force on 1 March 1994.

— 5. See for example: Raphael Lemkin, « Le génocide », *Revue générale de droit pénal*, 1946, n° 1-2, p. 25.

Le double enjeu de l'élément matériel

L'article 2 de la Convention sur le génocide cite cinq catégories d'actes qui constituent le premier pan de l'élément matériel de l'infraction de génocide, et ces catégories sont toutes à mettre en perspective avec le groupe visé. Ce sont ces deux composantes – les actes et le groupe – qui seront le cœur de l'élément matériel.

Concernant les actes, l'article en question prévoit : le meurtre de membres du groupe, l'atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe, la soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle, les mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe, le transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe. Si cette liste est limitative, il apparaît qu'elle est suffisante pour couvrir l'ensemble des situations. Ainsi, si l'image intuitive que l'on se fait à l'évocation du terme génocide est celle de massacres de masse, organisés à grande échelle et portant gravement atteinte aux droits fondamentaux des personnes victimes de cette folie, l'ampleur des actes n'est pas prise en compte dans la définition matérielle du crime de génocide. Quant à la preuve de la commission de ces actes, elle est communément admise par les juridictions sous la forme de témoignages. Le TPIR a, par exemple, retenu dans l'affaire *Akayesu*⁶ des témoignages qui mettaient directement en cause Jean-Paul Akayesu, notamment ceux de personnes appelées à la barre pour relater des faits directement vus ou vécus⁷.

— 6. Jean-Paul Akayesu est le premier à avoir été condamné pour le crime de génocide par une juridiction internationale. Jugement du TPIR *Akayesu* (Chambre de première instance), 2 septembre 1998, <https://francegenocidetutsi.org/Akayesu-judgment-resume.pdf>

— 7. Pour plus de développement sur l'élément matériel du crime de génocide, voir : Anne-Marie La Rosa, « Chapitre VII. Appréciation des preuves relatives aux éléments matériel et mental des infractions nécessitant la démonstration d'un contexte particulier : exemple du génocide », in *Juridictions pénales internationales. La procédure et la preuve*, Institut universitaire des hautes études internationales, PUF, 2003.

« L'élément intentionnel reste la clef de voûte de l'infraction de génocide. »

“The keystone of the crime of genocide remains its intentional aspect.”

international law, genocide results from a scheme designed with an aim of destruction: we use the term “genocidal plan”. The difficulty for courts, especially international ones, to recognise genocide mainly lies in actually proving this intention to annihilate a whole segment of a population.

The material aspect's two-fold challenge

Article 2 of the Genocide Convention lists five categories of acts that make up the first part of the material aspect of the crime of genocide. These categories should all be seen in light of the group targeted. It is these two components – the acts and the group – that are at the heart of the material aspect.

As regards acts, the article stipulates the following: killing members of the group; causing serious bodily or mental harm to members of the group; deliberately imposing upon the group conditions of life designed to bring about full or partial destruction of the group physically; applying measures designed to prevent births within the group; and forcibly transferring children of the group to another group. Though this list is limited, it seems to be enough to cover all situations. Even if the impression we intuitively get upon hearing the term genocide is one of mass killings organised on a large scale with a serious violation of the basic human rights of the folly's victims, the scale of the acts is not actually taken into account in the material definition of the crime of genocide. Evidence that these acts have been committed is commonly acknowledged

Cependant, aucune présomption de temps, de lieu ou de contexte n'a jamais été retenue pour déduire qu'une personne ait pu commettre un acte génocidaire ; il faut par conséquent des preuves directes de l'implication d'un individu pour que l'infraction soit retenue.

La qualification du groupe pose pour sa part différentes questions. Tout d'abord, la lecture de l'article 2 laisse entendre que deux groupes doivent exister, autrement dit que le groupe agresseur et le groupe agressé soient distincts. Si cela peut sembler logique, cela a eu un impact particulier s'agissant des crimes commis au Cambodge par le régime des Khmers rouges. Les chambres extraordinaires constituées pour juger des crimes commis ont retenu la qualification de crimes contre l'humanité plutôt que celle de génocide du fait de l'appartenance des auteurs et des victimes au même groupe ethnique, les Khmers. Cependant, pour les crimes commis à partir de 1977 – toujours au Cambodge mais spécifiquement contre les minorités cham et vietnamienne –, la condition relative au groupe était satisfaite, ce qui a conduit à une qualification de génocide.

La jurisprudence internationale a également précisé les contours de « l'atteinte » qui devait être portée au groupe. D'une part, le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a estimé que les actes génocidaires pouvaient être commis uniquement dans une zone géographique limitée ; il est ainsi admis que cette atteinte ne doit pas nécessairement toucher l'ensemble du territoire du groupe cible. Ce fut le cas, par exemple lors de la caractérisation du génocide de Srebrenica. D'autre part, reprenant à la fois la doctrine découlant de l'œuvre de Lemkin et précisant la jurisprudence du TPIR, le tribunal a interprété l'expression « en partie » en relevant que l'atteinte au groupe devait être substantielle. La Cour internationale de justice (CIJ) s'est également approprié cette notion d'atteinte substantielle, notamment dans sa décision relative à la situation à Gaza, dans son ordonnance du 26

by courts in the form of testimonies. For example, in the *Akayesu*⁶ case, the ICTR accepted testimonies that directly implicated Jean-Paul Akayesu, in particular from people called to the witness stand to recount things that they had actually seen or experienced.⁷ Yet no presumption of time, place or context has ever been used to conclude that a person could have committed a genocidal act. There must therefore be direct evidence of an individual's involvement for the offence to be upheld.

Classifying a group raises, in turn, various issues. First, Article 2 implies that two groups must exist. In other words, the aggressor and aggressed group must be distinct from each other. This may seem simply logical, but it had a particular impact in the case of crimes committed by the Khmer Rouge in Cambodia. The Extraordinary Chambers that were set up to judge the crimes committed ended up classifying the offences as crimes against humanity, rather than genocide, because both the aggressors and victims belonged to the same ethnic group: the Khmers. On the other hand, for crimes committed from 1977 onwards – still in Cambodia, but specifically against the Cham and Vietnamese minorities – the group-based criterion was met, so the crimes could be classified as genocide.

International case law has also defined the scope of “the harm” that has to have been caused to the targeted group for a classification as genocide. On the one hand, the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) ruled that, for this classification, genocidal acts could be committed in only a limited

— 6. Jean-Paul Akayesu is the first person to have been convicted of the crime of genocide by an international court. *Akayesu* - ICTR Judgement (Trial Chamber I), 2 September 1998.

— 7. For further information on the material aspect of the crime of genocide see: Anne-Marie La Rosa, « Chapitre VII. Appréciation des preuves relatives aux éléments matériel et mental des infractions nécessitant la démonstration d'un contexte particulier : exemple du génocide », in *Juridictions pénales internationales. La procédure et la preuve*, Institut universitaire des hautes études internationales, PUF, 2003.

janvier 2024, *Afrique du Sud c. Israël*. La Cour, reprenant sa jurisprudence élaborée dans son arrêt *Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro* du 26 février 2007, énonce que :

« Les Palestiniens semblent constituer un "groupe national, ethnique, racial ou religieux" distinct et, partant, un groupe protégé au sens de l'article II de la convention sur le génocide. La Cour observe que, selon des sources des Nations unies, la population palestinienne de la bande de Gaza compte plus de 2 millions de personnes. Les Palestiniens de la bande de Gaza forment une partie substantielle du groupe protégé.⁸ »

La preuve de l'intention génocidaire
Pour Lemkin, l'objectif d'un génocide est :

« la désintégration des institutions politiques et sociales, de la culture, de la langue, des sentiments nationaux, de la religion et de l'existence économique des groupes nationaux, et la destruction de la sécurité personnelle – de la liberté, de la santé, de la dignité, et même des vies des individus qui appartiennent à ces groupes⁹ ».

La jurisprudence a très vite repris à son compte cet élément. Les TPI, que cela soit le TPIY dans l'affaire *Karadzic et Mladic* ou le TPIR dans l'affaire *Kayishema* ont confirmé la nécessité de démontrer cette intention spécifique :

« [I]l résulte de cette définition que le génocide requiert que des actes soient perpétrés contre un groupe avec une intention criminelle caractérisée, celle de détruire le groupe, en tout ou en partie. L'effectivité de la destruction partielle ou totale du groupe n'est pas nécessaire pour conclure à l'existence du génocide ; il suffit que l'un

geographical area. So it is accepted that the harm does not necessarily have to have affected the entire territory of the group targeted. For example, this was the case when the Srebrenica massacre was classified as genocide. On the other hand, based on both the doctrine of Lemkin's works and the legal precedents of the ICTR, the court interpreted the expression "in part" by noting that the harm caused to the group had to be substantial. The International Court of Justice (ICJ) has also adopted this concept of substantial harm, notably in its ruling on the Gaza situation in its Order of 26 January 2024: *South Africa v. Israel*. The Court, reiterating the legal precedents in its *Bosnia-Herzegovina v. Serbia and Montenegro* Judgement of 26 February 2007, stated that:

"The Palestinians appear to constitute a distinct 'national, ethnical, racial or religious group', and hence a protected group within the meaning of Article II of the Genocide Convention. The Court observes that, according to United Nations sources, the Palestinian population of the Gaza Strip comprises over 2 million people. Palestinians in the Gaza Strip form a substantial part of the protected group."⁸

Evidence of genocidal intent
For Lemkin, the purpose of genocide is:

"disintegration of the political and social institutions, of culture, language, national feelings, religion, and the economic existence of national groups, and the destruction of the personal security, liberty, health, dignity, and even the lives of the individuals belonging to such groups."⁹

Case law quickly incorporated this aspect. The international criminal courts, whether the ICTY in the *Karadzic and*

— 8. Cour internationale de justice, *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, communiqué de presse, 26 janvier 2024, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240126-pre-01-00-fr.pdf>

— 9. Raphael Lemkin, *Axis rule in occupied Europe*, Carnegie Endowment for International Peace, 1944.

— 8. International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Press Release, 26 January 2024, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240126-pre-01-00-en.pdf>

— 9. Raphael Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe*, Carnegie Endowment for International Peace, 1944.

des actes énumérés dans la définition soit perpétré dans une intention spécifique.¹⁰ »

La définition du crime de génocide exige donc expressément de la part de l'accusé une intention spécifique, l'intention génocidaire, à savoir celle de détruire tout ou partie d'un groupe donné comme tel. C'est l'élément central du génocide, mais malgré cela, l'intention spécifique n'est pas définie de manière objective, ce qui laisse par conséquent un large pouvoir d'appréciation aux juges saisis du l'examen de chaque espèce. Les juridictions internationales sont donc venues, affaire après affaire, interpréter cette notion, la définir et l'encadrer.

Tout d'abord, les juges ont estimé que l'intention spécifique devait préexister à la commission des actes¹¹, mais également qu'elle pouvait être déduite des agissements et de la ligne de conduite de l'accusé¹², ou encore du contexte dans lequel ont été perpétrés les actes constitutifs de l'élément matériel¹³.

Au-delà, la jurisprudence a admis un ensemble de facteurs devant être pris en considération pour déterminer s'il y avait une intention génocidaire, comme le choix délibéré et systématique de victimes en raison de leur appartenance à un groupe particulier, la répétition d'actes de destructions discriminatoires, la perpétration d'actes portant atteinte au fondement du groupe ciblé, ou encore les propos de l'auteur des actes¹⁴.

— 10. Voir par exemple : *Karadzic et Mladic*, examen des actes d'accusation dans le cadre de l'article 61 du règlement de procédure et de preuve, 11 juillet 1996, § 92.

— 11. Jugement du TPIR *Kayishema et Ruzindana* (Chambre de première instance), 21 mai 1999, p. 12/§ 91, <https://ucr.irmct.org/LegalRef/CMSDocStore/Public/French/Transcript/NotIndexable/ICTR-95-01/TRS19636R0000614124.PDF>

— 12. Voir par exemple le jugement du TPIR *Procureur c. Laurent Semanza* (Chambre de première instance), 15 mai 2003, § 313, <https://violences-sexuelles.ijfd.org/wp-content/uploads/2021/05/7.-TPIR-Laurent-Semanza-min.pdf>

— 13. Jugement du TPIR *Bagilishema* (Chambre de première instance), 7 juin 2001, § 63, <https://unictr.irmct.org/fr/actualite/C3%A9s/bagilishema-acquitté>

— 14. Jugement du TPIR *Akayesu*, *op. cit.* § 523-524.

Mladic case or the ICTR in the Kayishema case, confirmed the necessity of demonstrating this specific intention:

"It follows from this definition that genocide requires that acts are perpetrated against a group, with a clear criminal intention, that of destroying the group, in whole or in part. The effectiveness of the partial or total destruction of the group is not necessary to confirm the existence of genocide; it is sufficient for one of the acts listed in the definition to be perpetrated with a specific intention."¹⁰

So the definition of the crime of genocide expressly requires that the accused party had a specific intention, that of genocide, namely the destruction of all or part of a given group. This is the central feature of genocide. But, despite this, the specific intention is not defined objectively, leaving a wide margin of discretion for judges hearing each case. So, case after case, international courts have had to interpret, define and provide a framework for the concept.

First, judges considered that the specific intention must have existed prior to the acts being committed,¹¹ but also that this could be inferred from the accused party's acts and course of action¹² or even from the context in which the acts constituting the material aspect had been perpetrated.¹³

In addition, case law recognised a series of factors that should be taken into account to determine whether there was genocidal intent, such as a deliberate and systematic

— 10. See for example: *Karadzic and Mladic*, Review of the Indictments Pursuant to Rule 61 of the Rules of Procedure and Evidence, 11 July 1996, §92.

— 11. ICTR Judgement *Kayishema and Ruzindana* (Trial Chamber I), 21 May 1999, §91, <https://ucr.irmct.org/LegalRef/CMSDocStore/Public/English/Judgement/NotIndexable/ICTR-95-01/MS17800R0000620215.PDF>

— 12. See for example ICTR Judgement *The Prosecutor v. Laurent Semanza* (Trial Chamber I), 15 May 2003, §313, <https://violences-sexuelles.ijfd.org/wp-content/uploads/2021/05/7.-TPIR-Laurent-Semanza-min.pdf>

— 13. ICTR Judgement *Bagilishema* (Trial Chamber I), 7 June 2001, §63, <https://unictr.irmct.org/en/news/tribunal-acquits-bagilishema>

Les enjeux actuels d'accusation de génocide en Ukraine et à Gaza

Au-delà des champs de bataille, ces deux conflits meurtriers se sont déployés sur le terrain du droit du fait d'accusations croisées de génocide. Que ce soit à Gaza ou en Ukraine, la rhétorique génocidaire est questionnée, et cela, des deux côtés des deux conflits. Ces accusations démontrent à la fois la puissance de la simple utilisation du mot, mais aussi son mésusage.

Ainsi, dans le conflit russo-ukrainien, l'accusation croisée découle à la fois de la plainte déposée par l'Ukraine devant la CIJ à la suite de l'invasion début 2022 d'une partie de son territoire par l'armée russe, mais également des mots du président Poutine qui justifiait cette invasion par l'imputation du génocide de la population russophone commis par les Ukrainiens. Si l'accusation russe ne semble être que propagande destinée à légitimer une agression illégale¹⁵, la question de l'accusation ukrainienne demeure. Celle-ci s'appuie essentiellement sur les massacres qui ont pu être découverts à la suite du retrait de l'armée russe de certains territoires, comme dans la province de Boutcha. La question est de savoir si, en perpétrant ces massacres, la Russie tente de détruire le peuple ukrainien. Comme étudié plus haut, la qualification de génocide est chose complexe et, malgré la folie meurtrière de Vladimir Poutine, il apparaît peu probable que la justice internationale puisse accueillir favorablement, *in fine*, les accusations ukrainiennes. Malgré cela, il faut noter que la CIJ a imposé au gouvernement russe un certain nombre de mesures afin d'éviter toute situation génocidaire – mesures que la fédération de Russie n'a pas mises en place. Cependant, une accusation de génocide ne concerne pas la seule sphère juridique, mais également la sphère politique. D'une part, l'accusation

« Que ce soit à Gaza ou en Ukraine, la rhétorique génocidaire est questionnée, et cela, des deux côtés des deux conflits. »

“Whether in Gaza or Ukraine, the rhetoric of genocide is called into question on both sides of these two conflicts.”

choice of victims because of them belonging to a particular group, repeated discriminatory acts of destruction, perpetration of acts undermining the foundation of the targeted group, or even utterances from the perpetrator of the acts.¹⁴

Current issues in accusations of genocide in Ukraine and Gaza

Beyond the battlefield, these two deadly conflicts are also being played out in law through accusations and counteraccusations of genocide. Whether in Gaza or Ukraine, the rhetoric of genocide is called into question on both sides of these two conflicts. These accusations illustrate the great power of both simple use of the word and misuse of the same word.

For example, in the Russia-Ukraine conflict, there are accusations and counteraccusations both in the case that Ukraine lodged with the ICJ, following the Russian army's invasion of part of its territory in early 2022, and in the words of President Putin justifying the invasion by accusing the Ukrainians of genocide of the country's Russian-speaking population. The Russian accusation seems to be simply propaganda intended to legitimise an illegal aggression,¹⁵ but the issue of the Ukrainian accusation remains. The

— 15. Ce que la CIJ a en partie jugé dans son arrêt du 2 février 2024 rejetant les accusations de la Russie visant à justifier son intervention militaire. Arrêt CIJ *Ukraine c. Fédération de Russie*, 2 février 2024, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20240202-jud-01-00-fr.pdf>

— 14. ICTR Judgement *Akayesu*, *op. cit.* 523-524.

— 15. This is what the ICJ ruled, in part, in its judgement on 2 February 2024, rejecting Russia's accusations used to justify its military intervention: Judgement of ICJ *Ukraine v. Russian Federation*, 2 February 2024, <https://www.icj-cij.org/index.php/node/203503>

de commission d'un génocide est nécessairement un levier politique important afin de rallier à sa cause et, potentiellement, d'émouvoir sur le sort de sa population. D'autre part, et c'est ici un point particulièrement important, la Convention de 1948 vise tant la répression que la prévention du génocide, et en cela elle oblige tout État partie à intervenir pour éviter ou interrompre la commission d'un tel crime. C'est cette deuxième raison qui explique la retenue que manifestent les divers gouvernements « extérieurs » dans l'emploi du terme.

La même question se pose au regard de la situation à Gaza. Israël a ainsi accusé le Hamas d'avoir commis un génocide par son attaque du 7 octobre 2023. Cette accusation portée par le gouvernement israélien ne semble pas pouvoir prospérer au regard des critères posés par la jurisprudence internationale. Cependant, si le massacre du 7 octobre 2023 ne paraît pas pouvoir être qualifié de génocide, il apparaît que ces actes pourraient être qualifiés de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre¹⁶. Il s'agit en l'occurrence bien plus d'un contre-feu et d'un argument sur le volet politique que d'une réelle accusation juridique. Il faut dire qu'elle est arrivée en réponse à la plainte déposée par l'Afrique du Sud devant la CIJ, comme pour justifier la guerre déclenchée à Gaza.

Compétente pour connaître des litiges entre États, la CIJ, saisie d'une accusation de génocide perpétré par Israël contre la population palestinienne a estimé, dès janvier 2024, qu'il existait, au regard de la situation dans la bande de Gaza, un risque génocidaire. En prenant cette décision éminemment politique et en imposant à Israël de mettre en œuvre des mesures provisoires afin

— 16. Voir par exemple : Human Right Watch, *Crimes contre l'humanité et crimes de guerre commis le 7 octobre par des groupes menés par le Hamas*, 17 juillet 2024, <https://www.hrw.org/fr/news/2024/07/17/crimes-contre-lhumanite-et-crimes-de-guerre-commis-le-7-octobre-par-des-groupes>

Ukrainian accusation is mainly based on the massacres that were discovered when the Russian army withdrew from certain regions such as the Bucha area. The question is whether Russia is trying to destroy the Ukrainian people through these massacres. As mentioned earlier, classification of genocide is complex. Despite Vladimir Putin's murderous madness, it seems unlikely that international courts will ultimately accept the Ukrainian accusations. Yet the ICJ has imposed measures on the Russian government to avoid any genocidal situations arising – measures that Russia has not implemented. Still, an accusation of genocide is not just a legal matter but a political one too. On the one hand, an accusation of genocide is inevitably a strong political driver for getting support for a cause and possibly rousing sympathy for a population's plight. On the other hand, and this is an especially important point, the 1948 Convention seeks to both suppress and prevent genocide and, for that, it requires each State that has ratified the Convention to intervene to prevent such a crime from being committed or at least bring such a crime to a halt. This second reason explains the restraint shown by various external governments in using the term.

The same issue arises regarding the situation in Gaza. Israel has accused Hamas of having committed genocide in its attack on 7 October 2023. It seems unlikely that this charge brought by the Israeli government will succeed in light of the criteria established by international case law. Yet even if the 7 October 2023 massacre could not likely be classed as genocide, these acts could well be considered crimes against humanity and war crimes.¹⁶ It is not so much a genuine legal accusation as a diversion and political argument. Indeed, the accusation was made in response to the proceedings that South Africa initiated with the ICJ and was also made to justify the war waged in Gaza.

— 16. See for example: Human Right Watch, *October 7 Crimes Against Humanity, War Crimes by Hamas-led Groups*, 17 July 2024, <https://www.hrw.org/news/2024/07/17/october-7-crimes-against-humanity-war-crimes-hamas-led-groups>

de faire en sorte que ce risque de génocide cesse immédiatement, la CIJ a mis sous pression le gouvernement israélien dans une ordonnance historique et pointé les caméras du monde entier sur le massacre en cours. Cependant, cela ne présage en rien d'une condamnation finale. S'il semble qu'il existe assez d'éléments pour caractériser des crimes de guerre, d'agression et même de crimes contre l'humanité commis par l'État israélien, l'issue de l'accusation de génocide semble toujours incertaine. Ces injonctions de la CIJ faites à Israël – si elles ont une portée forte tant sur le plan juridique que symbolique – ne se placent que dans la logique d'une pré-analyse de la situation et des actes : elles visent justement à prévenir la survenance d'un génocide. La différence majeure entre les différents crimes de droit international réside dans le fait que les crimes de guerre ou contre l'humanité portent sur des faits précis : ce sont ces faits qui démontrent en eux-mêmes que des exactions ont été commises. Dans le cas du génocide, c'est l'élément intentionnel – cette intention génocidaire présentée plus haut – qu'il faudra démontrer ; une preuve terriblement difficile à apporter¹⁷. Cependant, au fil des jours, de plus en plus de faits semblent pouvoir venir appuyer la caractérisation de la machine génocidaire en œuvre. Le ciblage d'infrastructures civiles, les destructions aveugles, la volonté affichée de coloniser la bande de Gaza, mais également la politique menée depuis des décennies par Israël¹⁸ sont autant d'éléments qui pèseront dans l'examen de la justice internationale.

As the competent court for handling disputes between States, the ICJ heard the charge of genocide perpetrated by Israel against the Palestinian population and, as early as in January 2024, it held that, given the situation in the Gaza Strip, there was a risk of genocide. By making this highly political decision and requiring Israel to implement interim measures to immediately end this risk of genocide, the ICJ put pressure on the Israeli government in a historic order and made all the world's cameras focus on the massacre underway. Yet in no way does this herald a final condemnation. It seems that there are enough aspects to define Israel's acts as war crimes, crimes of aggression or even crimes against humanity, but the outcome of the accusation of genocide still seems uncertain. These ICJ orders in regard to Israel are significant legally and symbolically; yet they are only part of a preliminary analysis of the situation and the acts committed: they seek to prevent a genocide from taking place. The key difference between different crimes under international law lies in the fact that war crimes or crimes against humanity concern specific facts: it is these facts that show, on their own, that acts of violence have been carried out against a population. In the case of genocide, it is the intentional aspect – the genocidal intent described above – that must be demonstrated. This evidence is terribly difficult to adduce.¹⁷ But as the days go by, more and more facts seem to support the classification of a genocidal machine in action. The targeting of civilian infrastructure, blind destruction, clear intent to colonise the Gaza Strip and policies pursued by Israel for decades¹⁸ are just some of the aspects that will carry weight in investigations in international justice.

Translated from the French by Fay Guerry

— 17. Voir l'entretien de Philippe Sands : Rachida El Azzouzi, « Nous sommes très loin de la reconnaissance de génocide », *Mediapart*, 10 août 2024.

— 18. Lire sur ce point le témoignage d'Omer Bartov, historien des génocides qui a servi sous le drapeau israélien pendant la guerre d'octobre 1973 : *Un historien du génocide face à Israël*, *OrientXXI*, 5 septembre 2024, <https://orientxxi.info/magazine/un-historien-du-genocide-face-a-israel,7577>

— 17. See interview with Philippe Sands: Rachida El Azzouzi, « Nous sommes très loin de la reconnaissance de génocide », *Mediapart*, 10 août 2024.

— 18. On this point, read the account given by Omer Bartov, a historian of genocide who served in the Israeli army during the Yom Kippur War in 1973: *Un historien du génocide face à Israël*, *OrientXXI*, 5 septembre 2024, <https://orientxxi.info/magazine/un-historien-du-genocide-face-a-israel,7577>

Biographie | Biography



PAUL CHIRON

Paul Chiron est juriste en droit international, spécialisé en droit international humanitaire et dans la défense des droits humains. Diplômé de l'université Toulouse Capitole d'un master 2 en droit international et comparé ainsi que d'un diplôme universitaire en analyse des conflits armés, il exerce aujourd'hui dans le domaine du droit d'asile et des étrangers en tant que chargé des actions juridiques pour l'association La Cimade. Il est également chargé d'enseignement en libertés publiques à l'université Paris-Est Créteil.

Paul Chiron is an expert in international law, specialising in international humanitarian law and the protection of human rights. He holds a master's degree in international and comparative law from Toulouse Capitole University and a university diploma in armed conflict analysis. He currently works in rights to asylum and rights of foreigners and as Officer of Legal Affairs for La Cimade, a French charity supporting refugees, migrants and asylum-seekers. He is also a lecturer in civil liberties at Paris-Est Créteil University.

Ukraine-Gaza : de la disparition de la stratégie

Ukraine-Gaza: the disappearance of strategy

Général Vincent Desportes - Ancien directeur de l'École de guerre

C

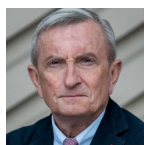
es deux guerres « existentielles » font-elles perdre la raison à leurs acteurs au point que, oubliant la stratégie, ils ne se livrent qu'à des tactiques guerrières ?

Rappelant que toute sortie de crise est politique, et considérant que la guerre ne peut avoir de sens que si elle cherche à produire un état de paix meilleur que le précédent, ce n'est pas le moindre des mérites de cet article, écrit par un expert militaire de haut rang, que de nous faire prendre la mesure de ces enjeux.

Les conflits russo-ukrainien et israélo-palestinien frappent les opinions publiques par leur violence déchaînée. Ils donnent l'impression d'une régression profonde dans les rapports entre États, donc d'une régression de la civilisation dès lors que l'on définit celle-ci comme le refus de « l'entre-égorgement », la maîtrise de la violence et son endiguement juridique et moral au profit du dialogue politique. Les leçons de ces

Are these two existential wars causing their participants to take leave of their senses to such an extent that they have forgotten strategy and so are now just indulging in bellicose tactics? This article reminds us that the way out of a crisis is always political and that war only makes sense if it seeks to produce a state of peace that is better than the previous one. The article, written by a high-ranking military expert, helps us fully grasp these issues – and that is not its only merit.

The unbridled violence of the Russia-Ukraine and Israel-Palestine conflicts is causing a public outcry. These conflicts give the impression that relations between States are in serious decline and that civilisation is also therefore in decline if we define civilisation as a refusal to butcher one another and as a control of violence, with the latter contained legally and morally for the sake of political dialogue. These conflicts can teach us many lessons, regardless of your analytical perspective. My approach here is that of a strategist observing bellicose



GÉNÉRAL
VINCENT
DESPORTES

conflits sont multiples, quel que soit l'angle d'analyse. Mon regard sera ici celui du stratéguiste observateur des comportements guerriers, de leur rapport avec la psychologie des peuples, et de la perception du droit de la guerre qui façonnent les acteurs.

S'agissant de la stratégie, ce qui frappe d'abord c'est son étrange absence. Les deux conflits opposent des dirigeants qui maîtrisent plus ou moins l'art opérationnel (art de faire produire aux armes de l'efficacité militaire), mais qui négligent largement l'art stratégique consistant pour sa part à produire de l'efficacité politique, c'est-à-dire un état de paix meilleur que le précédent. Ces dirigeants semblent estimer que l'exploitation de la force brute et des rapports de forces dominants produisent par eux-mêmes un résultat politique sans qu'il soit véritablement nécessaire de le penser et de le définir. On prendra ce qui viendra et on verra : c'est la négation même de l'esprit stratégique qui vise toujours une fin au-delà de la bataille, puis choisit les voies de l'action et en coordonne les moyens.

Russie-Ukraine, ou l'absence d'acteurs stratégiques

Le mépris que les Russes portent aux Ukrainiens les conduit à lancer le 24 février 2022 une vaste attaque encirculante qui, sans rien prioriser, ignore les règles fondamentales de l'art opérationnel et prétend, en trois jours, écraser une nation dont ils n'ont pas compris qu'elle existait déjà. Les buts ne sont définis qu'en termes généraux, surtout idéologiques ; le flou s'installe dès les premiers revers. Très vite, l'armée russe est contrainte à la défensive, redéfinissant au jour le jour les objectifs en fonction des aléas. Dans ce schéma, la force brute l'emporte sur l'intelligence et le respect du droit, la stratégie se subordonnant à la tactique qui en définit les objectifs.

Face à la déferlante russe, l'Ukraine, acculée d'abord, réagit de manière brillante, mais, vite aveuglée par ses remarquables succès, elle oublie que l'espoir

behaviour, its relation to the psychology of peoples, and perception of the law of war, which influences the protagonists.

Regarding strategy, what immediately strikes us is, in fact, its strange absence. Both conflicts are pitting against each other leaders who have mastered, to varying degrees, the art of military operations (the art of achieving military effectiveness through weapons), but who have largely neglected the art of strategy, which is about achieving political effectiveness: a state of peace that is better than the previous one. These leaders seem to believe that brute force and power struggles produce a political result on their own, with no real need to consider or define that result. They just want to take whatever comes and see what happens. This is actually a negation of strategy, which is always about looking beyond the battle for an outcome, then choosing courses of action and coordinating the means.

Russia-Ukraine: an absence of strategists

On 24 February 2022, the Russians' contempt for Ukrainians prompted them to launch a vast encircling attack on Ukraine. Without prioritising anything, this attack ignored the basic rules of the art of military operations. It was meant to crush, within three days, a nation that they had failed to understand it already existed. The objectives were defined vaguely and, above all, ideologically. Confusion set in after the first setbacks. The Russian army was soon put on the defensive, redefining its aims on a daily basis in accordance with circumstances on the ground. In this situation, brute force prevailed over intelligence and respect for law. Strategy was subordinated to tactics, which defined the objectives.

In the face of the Russian onslaught, Ukraine, initially cornered, reacted brilliantly. Yet Ukraine was quickly blinded by its remarkable success: it forgot that hope alone cannot be a strategy. It launched a counterattack that was doomed to fail, trapping it in a tough

ne saurait être une stratégie. Elle se lance dans une contre-offensive vouée à l'échec et qui l'accule à une difficile manœuvre défensive. Car la stratégie – art du possible – ne peut mépriser les rapports de force. Dédaigneux des contraintes (profondeurs stratégiques réciproques, moyens disponibles à court, moyen et long termes, intérêts internationaux, etc.), le pouvoir ukrainien s'enferme dans une rhétorique absolutiste, méprise la réalité et se donne des objectifs inatteignables qui le condamnent peu à peu au repli. L'Ukraine lance cependant, au début du mois d'août 2024, une audacieuse offensive en territoire russe. Celle-ci lui permet de s'emparer d'une partie non négligeable de l'oblast de Kursk. À l'heure où ces lignes sont écrites, l'Ukraine tient sa tête de pont sans cependant parvenir à ralentir la pression russe sur le front de Donetsk.

Ce n'est guère mieux aux États-Unis où l'on confond aide militaire et stratégie globale. Passant au niveau de logique supérieur, la stratégie américaine aurait pu d'emblée accepter l'évolution du monde (montée du Sud global, rejet de l'Occident, de l'universalisme onusien et de l'ordre du monde établi par les vainqueurs de 1945) et participer à la construction d'un nouveau système mondial basé sur une nouvelle architecture de sécurité incluant la Russie. La prise en compte des perceptions et des intérêts légitimes des uns et des autres aurait permis à la première puissance mondiale d'espérer jouer le rôle d'arbitre, et d'élaborer la solution stratégique de cette tragédie est-européenne. Elle en aurait été d'ailleurs la première bénéficiaire.

L'aveuglement est pire encore en Europe. La stratégie suppose une vision commune ; or, celle-ci fait défaut aux différents acteurs étatiques dont les intérêts, objectifs et perceptions s'avèrent différents, voire opposés. Impossible par conséquent de bâtir une stratégie autour d'une compréhension partagée des conditions conduisant à la paix. Partant, il devenait impossible de concevoir un

« L'Europe, qui se perçoit pourtant comme une forme majeure de la civilisation et de la raison, au lieu de s'imposer et d'imposer une planification stratégique commune Ukraine-Europe – voire États-Unis –, adopte une posture purement réactive. »

“Europe, despite seeing itself as a model of civilisation and reason, is adopting a stance that is purely reactive, rather than asserting itself and imposing joint strategic planning, shared between Ukraine and Europe (or even the US).”

defensive manoeuvre. That is because strategy – the art of the possible – cannot disregard the balance of power. The Ukrainian government dismissed the constraints (including reciprocal strategic depth, international interests, and short-term, medium-term and long-term availability of resources). It clung to absolutist rhetoric, disregarding reality and setting itself unachievable goals, which gradually forced it into retreat. Nonetheless, in early August 2024, Ukraine launched a bold offensive into Russian territory, seizing a significant part of the Kursk Oblast. At the time of writing, Ukraine is holding its bridgehead without managing to bring down Russian pressure on the Donetsk front.

The situation is hardly better in the United States (US), where military aid is confused with global strategy. American strategy could have moved to a higher logic by accepting, from the outset, the way in which the world is changing (the rise of the Global South and a rejection of the West, of United Nations universalism and of the world order established by the victors in 1945). It could have helped build a new global system

système de sécurité européen solide, garant de l'équilibre des intérêts fondamentaux des parties prenantes au sein d'un ordre mondial radicalement transformé. Alors, faute de savoir ce qu'ils voulaient *in fine*, les États occidentaux s'affrontent, tout en trichant sur les chiffres, dans des concours de beauté en matière de fourniture d'armement. Pas de stratégie, dont le propre est l'anticipation : le soutien est dimensionné en termes de satisfaction immédiate des exigences de la bataille en cours, les considérations militaires du moment éclipsant les intérêts politiques à long terme.

Ainsi l'Ukraine reçoit-elle, au petit bonheur la chance, toute une quincaillerie hétéroclite qu'elle se voit contrainte d'engager à la *Curiace*, autrement dit sans stratégie, dans un combat où les apports ponctuels perdent leur efficacité. L'envoi, par la suite, de matériels bien plus sophistiqués ne change rien à cette règle d'airain : être stratège, c'est être proactif. Or l'Europe, qui se perçoit pourtant comme une forme majeure de la civilisation et de la raison, au lieu de s'imposer et d'imposer une planification stratégique commune Ukraine-Europe – voire États-Unis –, adopte une posture purement réactive. Elle subit le choix des autres, réagissant toujours avec un coup de retard aux menées russes, aux décisions américaines et à celles, mal concertées, de l'un ou l'autre des acteurs otaniens. Bilan : alors que les rapports de richesse, de moyens globaux et de potentialités sont infiniment supérieurs côté occidental, c'est la Russie qui mène la danse.

Moyen-Orient : la stratégie du pire

Au Moyen-Orient, l'absence de stratégie est encore plus caricaturale. Le conflit étant, de part et d'autre, existentiel, il fait perdre raison des deux côtés. C'est le Hamas qui, en termes politiques, s'en sort le mieux. Un objectif pour lui : casser la dynamique des accords d'Abraham (2020) dont les premières victimes sont les deux millions de prisonniers à ciel ouvert de la bande de Gaza et, bien sûr,

based on a fresh architecture of security that included Russia. By taking into account the perceptions and legitimate interests of all sides, the leading world power could have aspired to the role of referee and drafted the strategic solution to this tragedy in Eastern Europe. Incidentally, the US would have been the solution's main beneficiary too.

In Europe, the blindness is even worse. Strategy means having a common vision. Yet such a vision is lacking among the various State players involved: their interests, aims and perceptions are different, if not conflicting. A strategy cannot be built around a divided understanding of conditions for peace. So it has become impossible to imagine a solid European security system that ensures the balance of stakeholders' fundamental interests in a radically transformed world order. Failing to know what they ultimately wanted, Western States are now clashing – whilst cheating with numbers – in a sort of beauty contest for weapons supplies. Not strategy, whose very essence is anticipation: the scale of the West's support is determined by immediate satisfaction of the demands of a battle underway, with military considerations of a given moment overshadowing any long-term political interests.

Ukraine is therefore receiving, haphazardly, a whole mix of hardware that it is forced to commit *à la Curiatii*, in other words without strategy, in a fight where ad-hoc contributions lose their effectiveness. Subsequent delivery of more sophisticated equipment does nothing to change a cast-iron rule: being a strategist means being proactive. Yet Europe, despite seeing itself as a model of civilisation and reason, is adopting a stance that is purely reactive, rather than asserting itself and imposing joint strategic planning, shared between Ukraine and Europe (or even the US). It is undergoing choices made by others: its responses are always one step behind Russian machinations and American decisions – or ill-advised decisions made by players in NATO (North Atlantic

le Hamas lui-même. L'objectif est atteint pour cet acteur terroriste qui n'a de pitié ni pour les siens ni pour les autres, la fin justifiant tous les moyens : le dossier israélo-palestinien repasse bien au sommet de la pile et ne le quittera plus avant qu'une solution globale et pérenne soit trouvée.

Israël en revanche, traumatisé par les horreurs du 7-October, rigidifié par ses difficultés politiques internes et, pire encore, contraint par les intérêts personnels de son Premier ministre, abandonne toute vision stratégique et se laisse mener à l'aveugle par le courant ultranationaliste, suprémaciste et messianique qui le ronge depuis des décennies. De stratégique, le but de la guerre devient uniquement technique : détruire une fois pour toute la vipère terroriste, penser en termes de tactique sans se préoccuper du « jour d'après » et donc de la sortie, forcément politique, de la crise.

Les objectifs de guerre sont légitimes, mais irréalistes : le but unique devient la destruction de l'autre, alors même qu'elle est impossible, quel que soit le coût humain des deux côtés. La protection des Palestiniens est autant une responsabilité morale qu'un impératif stratégique, mais les gigantesques dommages collatéraux qui indignent le monde entier sont passés par pertes et profits. Ce mépris des conséquences à terme fait dire au général Eisenkot, ancien chef d'état-major de Tsahal, que « la guerre est menée en fonction d'objectifs tactiques, sans que des mesures significatives ne soient adoptées pour atteindre les objectifs stratégiques »¹. La guerre devient une dévastation volontaire, systématique, délibérée, qui se transforme aux yeux du monde en un châtimement collectif indéfendable, aussi brutal que vain, une catastrophe humanitaire et morale, et par conséquent stratégique.

— 1. Amelia Hankins, « Le sentiment grandit qu'Israël n'avance pas à Gaza », *L'Orient-Le Jour*, 21 février 2024, <https://www.orientlejour.com/article/1368933/le-sentiment-grandit-quisrael-navance-pas-a-gaza.html>

« La protection des Palestiniens est autant une responsabilité morale qu'un impératif stratégique, mais les gigantesques dommages collatéraux qui indignent le monde entier sont passés par pertes et profits. »

“Protecting the Palestinians is as much a moral responsibility as a strategic imperative, but the massive collateral damage that is outraging the entire world has been written off.”

Treaty Organization). In short, the West has infinitely greater wealth, potential and global means, but it is Russia that is calling the shots.

Middle East: a strategy to make things worse

In the Middle East, the lack of strategy is even more grotesque. For each side, the conflict is about their very existence, so it is causing each one to take leave of their senses. In political terms, Hamas is coming out on top. It has one aim: to smash the dynamic of the Abraham Accords (2020), the main victims of which are the Gaza Strip's two million open-air prisoners and, of course, Hamas itself. The aim has been reached for this terrorist group, which has no mercy for its own people or for any others because, for Hamas, the end justifies the means: the Israel-Palestine issue is firmly back at the top of the agenda and will not leave it until a comprehensive, lasting solution is found.

Israel, on the other hand, is traumatised by the horrors of 7 October 2023, stiffened by internal political difficulties and, worse still, restricted by its Prime Minister's personal interests, so it has abandoned any form of strategic vision and is letting itself be blindly led by an

L'idée qu'Israël peut survivre et prospérer sans résoudre la question palestinienne, en occultant cette dernière – autrement dit, sans s'attaquer aux causes profondes des griefs palestiniens – prévient toute élaboration d'une stratégie de long terme. Convaincu de son écrasante supériorité militaire, Israël se perd dans la campagne de Gaza par la mise en œuvre inconditionnelle d'une stratégie illusoire devenue un simple mode opératoire. La loi du talion ne peut pourtant servir de stratégie militaire : oubliant de préserver la légitimité de sa guerre par un juste équilibre entre considérations militaires et d'humanité, aggravant l'image qu'il donne de lui-même par sa politique d'expansion agressive des colonies en Cisjordanie, il devient ainsi « son propre et pire ennemi »², selon l'expression de l'amiral israélien Ami Ayalon. L'émotion planétaire déclenchée par les massacres du 7-October lui avait pourtant conféré d'entrée sympathie et droit à riposter. Mais Israël a justement oublié dans ses manières de répondre que le droit « à la guerre », le *jus ad bellum*, se juge *ex post* : il est qualifié ou disqualifié en fonction de la façon dont la guerre est conduite et des résultats qu'elle produit. Le monde effaré découvre que les victimes collatérales ne semblent pas plus importantes pour Israël que pour le Hamas, les renvoyant ainsi dos à dos.

Un état de paix pérenne meilleur que le précédent, s'il avait été recherché avec obstination dans le respect des intérêts et perceptions des uns et des autres, aurait été possible, mais il l'est de moins en moins. Il aurait facilité une sortie par le haut, à la hauteur de cette grande nation qu'est Israël, en assurant pour le long terme la survie d'un pays de plus en plus menacé non par les armes, mais par les dynamiques démographiques et l'arithmétique de la rébellion, les opérations militaires d'Israël produisant sûrement plus de terroristes qu'elles n'en détruisent.

— 2. Jean-Philippe Rémy et Kerem Maharal, « Ami Ayalon, ancien chef du Shin Bet : "Si nous refusons la paix, ce qui nous attend sera pire que le 7 octobre" », *Le Monde*, 24 janvier 2024.

ultra-nationalist, supremacist and messianic current that has been undermining it for decades. Its war aim has shifted from a strategic goal to a purely technical one: to destroy, once and for all, the terrorist viper and to think tactically without worrying about the future, and so to not consider any possible exit from the crisis underway – an exit that will inevitably be political.

The war objectives are legitimate but unrealistic. Destruction of the other side is becoming the sole purpose, even though that is impossible, regardless of the human cost on both sides. Protecting the Palestinians is as much a moral responsibility as a strategic imperative, but the massive collateral damage that is outraging the entire world has been written off. This contempt for long-term consequences prompted General Gadi Eisenkot, former Chief of Staff of the Israel Defense Forces, to say that "the war is being waged based on tactical objectives, without significant measures to achieve strategic objectives".¹ This war is turning into a wilful, systematic, deliberate demolition, becoming, in the eyes of the world, an indefensible collective punishment that is as brutal as it is futile. It is seen as a humanitarian and moral disaster – and therefore a strategic disaster too.

The idea that Israel can survive and prosper without resolving the Palestinian issue, therefore hiding it without tackling the root causes of Palestinian grievances, blocks the development of any long-term strategy. Israel is convinced of its overwhelming military superiority, so it is getting lost in the Gaza campaign by unconditionally applying an illusory strategy that has become nothing more than a *modus operandi*. Yet a tit-for-tat approach is no military strategy. By forgetting to keep its war legitimate by balancing military considerations with

— 1. Amelia Hankins, « Le sentiment grandit qu'Israël n'avance pas à Gaza », *L'Orient-Le Jour*, 21 février 2024, <https://www.lorientlejour.com/article/1368933/le-sentiment-grandit-quisrael-navance-pas-a-gaza.html>

La stratégie : gagner la guerre, donc la paix, et non la bataille

Ainsi, ces deux affrontements montrent clairement que lorsque la civilisation (c'est-à-dire la stratégie), disparaît derrière la logique guerrière, lorsque la guerre n'est plus conçue comme un outil ultime de communication, mais comme une machine à détruire, les conflits s'enlisent dans une violence déchaînée parce qu'ils ne sont plus conduits par le fil rouge d'une finalité politique raisonnable. La guerre devenant progressivement sa propre fin, elle se transforme en guerre sans fin.

À travers les horreurs de ces deux conflits, nous assistons au retour de l'Histoire et à celui du mode de régulation historique du monde, un moment assoupi par l'intelligence de l'esprit de San Francisco 1945³ : celui des rapports de force oubliés de ce que Hegel appelait fort justement « l'impuissance de la victoire ». Alors remontent et s'imposent les vieilles psychologies des peuples, un moment contenues par les apports de la civilisation. Pour la Russie : complexe obsidional (inscrit dans le conscient et l'inconscient depuis l'invasion mongole venue de l'Est, suédoise venue du Nord, polonaise, napoléonienne et hitlérienne venues de l'Ouest), et sentiment d'oppression depuis la chute de Constantinople en 1453 qui fit de la Russie le seul pôle de l'orthodoxie. La grande stratégie devient idéologie : elle s'efface derrière des peurs récurrentes depuis des siècles, celles de l'encerclement et de la menace aux frontières. Pour Israël : depuis les premières implantations juives, sentiment de vivre en sursis dans un monde hostile, entouré d'ennemis déterminés ne recherchant que sa disparition, et conviction que la démonstration de force plus que la stratégie peut assurer sa survie. La logique est poussée jusqu'à l'absurde, au point de conduire des guerres au mépris des

« La guerre devenant progressivement sa propre fin, elle se transforme en guerre sans fin. »

“As a war gradually becomes an end in itself, it becomes a war without an end.”

humanitarian ones and by damaging its image through a policy of aggressive settlement expansion in the West Bank, Israel is becoming “its own worst enemy”,² as Israeli admiral Ami Ayalon has said. The worldwide emotion sparked by the massacres on 7 October 2023 immediately brought Israel sympathy and gave it permission to retaliate. Yet in the manner in which it has responded, Israel has forgotten that the right to war – *jus ad bellum* – is judged retrospectively and is justified or discredited in light of the way in which a war is conducted and the results it produces. The world is discovering, appalled, that collateral victims do not seem to matter any more to Israel than they do to Hamas. Both sides are now seen as culprits.

A state of lasting peace, better than the previous one, could have been sought resolutely with respect for the interests and perceptions of all concerned, but now this is less and less possible. It would have made a virtuous exit plan easier – an exit plan worthy of the great nation of Israel – by ensuring the long-term survival of a country that is increasingly threatened, not by weapons but by demographic trends and the arithmetic of rebellion: Israel's military operations are surely now producing more terrorists than they destroy.

— 3. La conférence de San Francisco, qui s'est tenue du 25 avril au 26 juin 1945, marqua l'acte de naissance de l'Organisation des Nations unies et se conclut par l'adoption de la Charte des Nations unies [NDLR].

— 2. Jean-Philippe Rémy et Kerem Mahara, « Ami Ayalon, ancien chef du Shin Bet : "Si nous refusons la paix, ce qui nous attend sera pire que le 7 octobre" », *Le Monde*, 24 janvier 2024.

« La guerre, en effet, toujours davantage subordonnée à sa nature et inclinante à sa pente qui la pousse à l'extrême, ne sait produire par elle-même que destruction, mort, et désolation. »

“Indeed, war, ever more subordinate to its very nature and inclined to extremes, can produce nothing on its own apart from destruction, death and desolation.”

règles élémentaires du *jus in bello* – le droit international humanitaire – pourtant établies au cours des siècles par cet Occident dont Israël se réclame.

La posture qui consiste à oublier la nécessité de la pensée et du comportement stratégiques et à laisser faire la guerre parce que c'est populaire politiquement est irresponsable. La guerre, en effet, toujours davantage subordonnée à sa nature et inclinante à sa pente qui la pousse à l'extrême, ne sait produire par elle-même que destruction, mort, et désolation. À l'inverse, lorsque la guerre devient inévitable, le stratège doit être sûr que même si elle est contraire à la raison, cette dernière doit régler la conception et la conduite stratégiques en dépit des émotions et passions engendrées par la violence guerrière. Le stratège ne doit cesser de penser « au jour d'après », il doit savoir dépasser le mirage de la victoire militaire et ne jamais oublier que le but de la guerre est de créer, par la stratégie, les conditions de la paix de demain.

Strategy: winning the war, therefore peace, rather than a battle

These two confrontations clearly show that when civilisation, and therefore strategy, fades away behind bellicose logic, when war is no longer conceived as a tool of communication but as a machine of destruction, conflicts get bogged down in unbridled violence as they are no longer waged with the driving force of reasonable political purpose. As a war gradually becomes an end in itself, it becomes a war without an end.

Through the horrors of these two conflicts, we are witnessing a return of History and the world's historical mode of regulation, which was put to sleep for a while by the intelligent spirit of the San Francisco Conference in 1945³: a mode of regulation in which the balance of power forgets what Hegel rightly called “the powerlessness of victory”. Now the old psychology of peoples, contained by civilisation for some time, is resurfacing and reasserting itself. Russia has a siege mentality – ingrained in its conscious and unconscious mind since the Mongols invaded from the east, the Swedes from the north, and the Poles, Napoleon and Hitler from the west – and a sense of oppression since the fall of Constantinople in 1453, which made Russia the centre of the Orthodox world. In Russia, grand strategy has melted into ideology as it fades behind fears that have haunted it for centuries: a fear of being surrounded and a fear of threats at its borders. Israel has felt, since the first Jews settled there, that it lives on borrowed time in a hostile world, surrounded by enemies that resolutely seek nothing but its demise. Israel is convinced that shows of force, more than strategy, can ensure its survival. It pushes this logic to the limits of absurdity by waging wars with no regard for the basic rules of *jus in bello* – international humanitarian law – established over the centuries by the West, to which Israel claims to belong.

— 3. The San Francisco Conference, which took place between 25 April and 26 June 1945, marked the founding of the United Nations and concluded with the adoption of the Charter of the United Nations [ed.].

It is irresponsible to forget the need for strategic thinking and approaches and to let a war be waged for the sake of political popularity. Indeed, war, ever more subordinate to its very nature and inclined to extremes, can produce nothing on its own apart from destruction, death and desolation. Yet when war is unavoidable, a strategist must be certain that, even if war runs counter to reason, reason must regulate strategic conception and conduct, despite the emotion and passion that bellicose violence sparks. A strategist should never stop thinking about the future, should know how to get beyond the illusion of military victory, and should never forget that the aim of war is to create – through strategy – the conditions for tomorrow's peace.

Translated from the French by Derek Scoins

Biographie | Biography



VINCENT DESPORTES

Ingénieur, docteur en histoire, diplômé d'études supérieures en administration d'entreprise et en sociologie, Vincent Desportes est général de division (r). Après une carrière opérationnelle qui l'a conduit à exercer des commandements multiples, il s'est orienté vers la formation supérieure, la réflexion stratégique et l'international. Dans ce cadre, il a notamment exercé aux États-Unis entre 1998 et 2003. Après deux années au sein de l'US Army, dont il est diplômé du *National War College*, il a été attaché militaire à l'ambassade de France à Washington. De retour en France, il a été nommé Conseiller défense du Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale avant de prendre la direction du Centre de doctrine d'emploi des forces ; pendant trois ans, Vincent Desportes y a été responsable de l'élaboration des stratégies et du retour d'expérience de l'armée de terre. De 2008 à 2010, il a dirigé l'École de guerre, l'institut de formation supérieure des armées. Vincent Desportes est l'auteur de nombreux ouvrages dont *Guerre, technologie et société* (avec Régis Debray et Caroline Galactéros-Luchtenberg, chez Nuvis-Phebe Éditions, 2014) et *La dernière bataille de France* (Gallimard, 2015) pour lequel il a reçu le prix Jacques-de-Fouchier 2016 de l'Académie française.

Vincent Desportes is an engineer, a Doctor of History, a graduate in business administration and sociology, and a retired French Army Division General. After a career in which he held different positions of operational command, he turned to higher education, strategic thinking and international affairs. In this context, he served in the US between 1998 and 2003. After two years with the US Army, where he graduated from the National War College, he worked as a military attaché at the French Embassy in Washington. Back in France, he was appointed Defence Advisor to the Secretary General for National Defence and Security before heading the *Centre de doctrine d'emploi des forces* (French Army doctrine centre), where he was responsible, for three years, for the development of strategies and feedback from the army. From 2008 to 2010, he headed the elite French military school *École de Guerre*. Vincent Desportes has written many books, including *Guerre, technologie et société* (with Régis Debray and Caroline Galactéros-Luchtenberg, Nuvis-Phebe Éditions, 2014) and *La dernière bataille de France* (Gallimard, 2015), for which he was awarded the 2016 *Jacques-de-Fouchier* prize from the *Académie française*.

L'électricité : un enjeu stratégique dans les conflits en Ukraine et à Gaza

Electricity: a strategic issue in the Ukraine and Gaza conflicts

Tania Chauvin, Hervé Gouyet, Véronique Pingard
• Électriciens sans frontières

D

e tous temps, les ressources énergétiques ont représenté des cibles stratégiques durant les conflits armés. Et les infrastructures électriques sont depuis

longtemps en première ligne. C'est particulièrement le cas en Ukraine et à Gaza, comme nous l'expliquent ici les auteurs.

Dans les conflits contemporains, l'électricité joue un rôle crucial, tant pour la survie des populations civiles que pour les opérations militaires. L'infrastructure électrique est en effet devenue une cible prioritaire, paralysant des sociétés entières et exacerbant les souffrances civiles. Les conflits en Ukraine et à Gaza illustrent de manière aiguë cette dynamique.

L'ampleur de la destruction des infrastructures électriques, les moyens de rétablir ces services, et la capacité à mobiliser l'aide internationale diffèrent pourtant grandement dans ces deux contextes.

Throughout history, energy resources have been strategic targets during armed conflict. And electricity infrastructure has long been on the front line. This is especially true in Ukraine and Gaza, as the authors explain here.

In contemporary conflicts, electricity plays a crucial role, both for the survival of civilian populations and in military operations. In fact, electricity infrastructure has become a high-priority target, crippling entire societies and exacerbating the suffering of civilians. The conflicts in Ukraine and Gaza provide a vivid illustration of this trend.

Yet the scale of destruction of electricity infrastructure, the means for restoring these services and the ability to mobilise international aid are very different in these two contexts.

This article presents a comparative analysis of issues in electricity in Ukraine and Gaza, highlighting the humanitarian

Cet article propose une analyse comparée des enjeux liés à l'électricité en Ukraine et à Gaza, en soulignant l'impact humanitaire du ciblage de telles infrastructures et la manière dont ces actions violent le droit international humanitaire (DIH).

L'électricité comme cible stratégique dans l'histoire des conflits

L'utilisation de l'électricité comme cible stratégique dans les conflits armés n'est pas nouvelle¹. Depuis la Première Guerre mondiale, la destruction des infrastructures critiques telles que les réseaux électriques fait partie des tactiques militaires visant à affaiblir l'ennemi. Ainsi, pendant la Seconde Guerre mondiale, les frappes aériennes alliées ont systématiquement ciblé les centrales électriques allemandes pour ralentir la production industrielle de guerre. Durant les guerres en Irak (1991 et 2003), les campagnes de bombardement ont également visé les réseaux électriques, provoquant des crises humanitaires de grande ampleur.

Ce type de ciblage repose sur l'idée que l'interruption de l'électricité aura des répercussions en cascade sur les autres infrastructures critiques – l'approvisionnement en eau, le traitement des déchets, les communications, et le système de santé. Cette stratégie se heurte toutefois aux principes fondamentaux du DIH, qui cherche à protéger les civils des effets des hostilités.

Le droit international humanitaire face au ciblage des infrastructures électriques

Le DIH interdit explicitement le ciblage d'installations civiles telles que les centrales électriques, sauf si elles sont

« Depuis la Première Guerre mondiale, la destruction des infrastructures critiques telles que les réseaux électriques fait partie des tactiques militaires visant à affaiblir l'ennemi. »

“Since the First World War, destruction of critical infrastructure such as power grids has been a military tactic designed to weaken the enemy.”

impact of targeting such infrastructure and how such actions violate international humanitarian law (IHL).

Electricity as a strategic target in the history of conflict

The use of electricity as a strategic target in armed conflict is not new.¹ Since the First World War, destruction of critical infrastructure such as power grids has been a military tactic designed to weaken the enemy. Allied air strikes during the Second World War, for example, systematically targeted German power plants to slow down war-related industrial output. During the Iraq wars (1991 and 2003), bombing campaigns were also directed at electricity networks, causing large-scale humanitarian crises.

This type of targeting is based on the idea that cutting off electricity will have a ripple effect on other critical infrastructure – water supply, waste treatment, communications and the health system. Yet this strategy runs counter to the fundamental principles of IHL, which aims to protect civilians from the effects of hostilities.

— 1. Lire à ce sujet Éric Verdeil, « L'électricité, cible de guerre », *Diplomatie*, n° 29, novembre-décembre 2007 ; Samir Saul, « L'électricité, enjeu de guerre », in Olivier Asselin, Silvestra Mariniello et Andrea Oberhuber (dir.), *L'ère électrique. The Electric Age*, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2011, p. 335-358, <https://books.openedition.org/uop/422> ; et David Amsellem, « Israël-Palestine : une géopolitique de l'électricité », *Hérodote*, vol. 4, n° 155, 2014, p. 135-152.

— 1. See also the works of Éric Verdeil, « L'électricité, cible de guerre », *Diplomatie*, n° 29, novembre-décembre 2007 ; Samir Saul, « L'électricité, enjeu de guerre », in Olivier Asselin, Silvestra Mariniello et Andrea Oberhuber (dir.), *L'ère électrique. The Electric Age*, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2011, p. 335-358, <https://books.openedition.org/uop/422> ; et David Amsellem, « Israël-Palestine : une géopolitique de l'électricité », *Hérodote*, vol. 4, n° 155, 2014, p. 135-152.



TANIA
CHAUVIN



HERVÉ
GOUYET



VÉRONIQUE
PINGARD

utilisées directement à des fins militaires. Le principe de distinction, codifié dans les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels, impose aux belligérants de distinguer entre les objectifs militaires et les biens civils, y compris les infrastructures électriques. L'interdiction des attaques indiscriminées et le principe de proportionnalité renforcent cette protection en stipulant que les dommages infligés aux civils et à leurs biens ne doivent pas être excessifs par rapport à l'avantage militaire attendu.

Malgré ces protections, les conflits récents – comme ceux en cours en Ukraine et à Gaza – ont montré que ces principes sont souvent ignorés. Les infrastructures électriques y ont été régulièrement visées, entraînant des conséquences catastrophiques pour les populations civiles. Les deux conflits sont caractérisés par d'innombrables violations des normes du droit international². Celui-ci et la crédibilité de ceux qui le défendent sont fortement remis en cause par les puissances belligérantes, mais aussi par la réponse inégale apportée aux deux conflits. Ainsi, la Russie cite les actions menées par les États-Unis dans sa « guerre contre le terrorisme » pour justifier ses attaques en Ukraine, tandis qu'Israël les invoque et les dépasse en se référant aux bombardements alliés de civils pendant la Seconde Guerre mondiale pour justifier son bombardement de Gaza.

La présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a été critiquée pour avoir condamné les

— 2. À ce sujet, voir notamment : Oona A. Hathaway, "War unbound. Gaza, Ukraine, and the breakdown of international law", *Foreign Affairs*, May-June 2024 ; Julien Ancelin et Olivier Vidal, « L'arme du froid : le droit international autorise-t-il l'attaque des installations énergétiques ukrainiennes ? », *Le Rubicon*, 10 février 2023, <https://lerubicon.org/larme-du-froid-le-droit-international-autorise-t-il-lattaque-des-installations-energetiques-ukrainiennes> ; Olivier Dujardin, « L'intérêt militaire de détruire les infrastructures énergétiques », Centre français de recherche sur le renseignement, décembre 2022, <https://cf2r.org/rta/linteret-militaire-de-detruire-les-infrastructures-energetiques>

International humanitarian law faced with the targeting of electricity infrastructure

International humanitarian law expressly prohibits the targeting of civilian installations such as power plants, unless they are being directly used for military purposes. The principle of distinction, codified in the Geneva Conventions and their Additional Protocols, requires all parties to conflicts to distinguish between military targets and civilian objects, including electricity infrastructure. The prohibiting of indiscriminate attacks and the principle of proportionality reinforce this protection, stipulating that injuries to civilians and damage to their property must not be excessive in relation to any military advantage expected.

Despite this protection, recent conflicts such as those in Ukraine and Gaza have shown that these principles are often ignored. Electricity infrastructure has regularly been targeted there with catastrophic consequences for the civilian populations. Both conflicts have been marked by countless violations of norms in international law.² This law and the credibility of those who defend it are being seriously challenged both by the belligerent powers and by the unequal response to the two conflicts. Russia has cited the actions taken by the United States in its "war against terrorism" to justify its attacks on Ukraine, while Israel invokes these and goes even further by referring to the allied bombing of civilians during the Second World War to justify its bombing of Gaza.

— 2. See also, in particular: Oona A. Hathaway, "War unbound. Gaza, Ukraine, and the breakdown of international law", *Foreign Affairs*, May-June 2024 ; Julien Ancelin et Olivier Vidal, « L'arme du froid : le droit international autorise-t-il l'attaque des installations énergétiques ukrainiennes ? », *Le Rubicon*, 10 février 2023, <https://lerubicon.org/larme-du-froid-le-droit-international-autorise-t-il-lattaque-des-installations-energetiques-ukrainiennes> ; Olivier Dujardin, « L'intérêt militaire de détruire les infrastructures énergétiques », Centre français de recherche sur le renseignement, décembre 2022, <https://cf2r.org/rta/linteret-militaire-de-detruire-les-infrastructures-energetiques>

attaques russes contre les infrastructures civiles en Ukraine tout en confirmant son soutien indéfectible à Israël, alors que celui-ci a détruit, entre autres, les infrastructures électriques gazaouies et rendu la bande de Gaza presque inhabitable. Le soutien inconditionnel à Israël alimente l'accusation – largement répandue dans les pays du Sud – selon laquelle l'Occident n'invoque le droit international que pour contraindre « le reste » du monde³.

Ukraine : une guerre à grande échelle contre les infrastructures énergétiques

Depuis l'invasion russe en février 2022, l'infrastructure énergétique de l'Ukraine a été systématiquement ciblée, quoique de manière différenciée, au gré de l'évolution de la situation militaire. Depuis deux ans et demi, la Russie a mené des attaques aériennes massives contre les sous-stations et les lignes électriques, puis les centrales de production, provoquant des coupures de courant généralisées.

« Avec des températures au-dessous de 0°C, plusieurs millions de gens sont sans fourniture d'énergie, sans chauffage et sans eau, il s'agit évidemment d'un crime contre l'humanité », avait fustigé le président ukrainien Volodymyr Zelensky, dès décembre 2022, dans une intervention en visioconférence devant le Conseil de sécurité de l'ONU. « Nous ne pouvons être les otages d'un terroriste international, a-t-il dit. La Russie fait tout son possible pour faire d'un générateur électrique un outil plus puissant que la Charte des Nations unies. »⁴ »

L'Ukraine disposait avant la guerre d'environ 55 gigawatts (GW) de capacité installée, comparable à la Pologne

— 3. Faisal Devji, "Ukraine, Gaza, and the International Order", Quincy Institute for Responsible Statecraft, Brief no. 52, February 2024, <https://quincyst.org/wp-content/uploads/2024/02/QUINCY-BRIEF-NO.-52-FEBRUARY-2024-DEVJI.pdf>

— 4. *Courrier International*, « En Ukraine, le "froid hivernal", nouvelle arme de Vladimir Poutine », 24 novembre 2022, <https://www.courrierinternational.com/article/conflict-en-ukraine-le-froid-hivernal-nouvelle-arme-de-vladimir-poutine>

The President of the European Commission, Ursula von der Leyen, has been criticised for condemning Russian attacks on civilian infrastructure in Ukraine while confirming her unwavering support for Israel, even though the latter has destroyed, among other things, Gazan electricity infrastructure and made the Gaza Strip virtually uninhabitable. Unconditional support for Israel fuels the charge, which is widespread in countries of the Global South, that the West only invokes international law to constrain the rest of the world.³

Ukraine: an all-out war on energy infrastructure

Since Russia's invasion in February 2022, Ukraine's energy infrastructure has been targeted systematically, albeit in different ways depending on how the military situation has developed. For the past two and a half years, Russia has carried out mass air strikes, first against substations and power lines and, later, against production facilities, causing widespread power cuts.

“With temperatures below zero, several million people without power, heating and water, this is clearly a crime against humanity”, declared Volodymyr Zelensky, the Ukrainian President, in December 2022, addressing the UN Security Council by video link. “We cannot be hostages to international terrorism,” he said. “Russia is doing everything possible to make an electricity generator a more powerful tool than the United Nations Charter.”⁴

Before the war, Ukraine had an installed capacity of approximately 55 gigawatts (GW), comparable to that of Poland (58 GW), with heavy dependence on thermal power (66% of production) and

— 3. Faisal Devji, "Ukraine, Gaza, and the International Order", Quincy Institute for Responsible Statecraft, Brief no. 52, February 2024, <https://quincyst.org/wp-content/uploads/2024/02/QUINCY-BRIEF-NO.-52-FEBRUARY-2024-DEVJI.pdf>

— 4. *Courrier International*, « En Ukraine, le "froid hivernal", nouvelle arme de Vladimir Poutine », 24 novembre 2022, <https://www.courrierinternational.com/article/conflict-en-ukraine-le-froid-hivernal-nouvelle-arme-de-vladimir-poutine>

(58 GW), avec une forte dépendance aux centrales thermiques (66 % de la production) et nucléaires (25 %)⁵. Toutefois, le ciblage systématique des infrastructures énergétiques a provoqué des effondrements réguliers du système. Parmi les exemples les plus frappants : l'occupation de la centrale nucléaire de Zaporijia dès mars 2022, la plus grande d'Europe, d'une capacité de 6000 mégawatts (MW), dont la proximité avec la ligne de front suscite des craintes permanentes de catastrophe, puis la destruction du barrage de Kakhovka au printemps 2023. Des coupures prolongées ont plongé des millions de personnes dans le froid et l'obscurité, aggravant la crise humanitaire. La réponse internationale a été rapide. La synchronisation avec le réseau électrique européen en mars 2022, moins de trois semaines après l'invasion, a permis à l'Ukraine de compenser en partie son approvisionnement en important jusqu'à 1,7 GW d'électricité⁶. Ensuite, l'aide internationale d'urgence a permis l'acheminement de plus de 5000 générateurs pour alimenter des infrastructures vitales telles que les hôpitaux et les services d'urgence. Le premier hiver, ce sont d'abord les infrastructures de transport d'électricité qui ont été visées, probablement parce que la Russie espérait occuper le territoire et avait un intérêt à ne pas causer de destructions trop importantes. Les frappes effectuées depuis mars 2024⁷ témoignent du fléchissement de cette stratégie : ce sont maintenant principalement les centrales de production qui sont ciblées, car très difficilement réparables.

— 5. International Energy Agency, *Ukraine Energy Profile*, IEA, September 2021, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/ac51678f-5069-4495-9551-87040cb0c99d/UkraineEnergyProfile.pdf>

— 6. *Transitions et Énergies*, « L'Ukraine raccordée en urgence au réseau électrique européen », 21 mars 2022, <https://www.transitionsenergies.com/ukraine-raccordee-reseau-electrique-europeen>; Marcin Czekanski, « Ukraine's power import capacity from Europe jumps to 1.7 GW », *Montel News*, 29 November 2023, <https://montelnews.com/news/1532114/ukraines-power-import-capacity-from-europe-jumps-to-1-7-gw>

— 7. *Le Monde*, « Moscou dit avoir frappé des sites énergétiques et des aéroports », 1^{er} septembre 2024 ; Anastasiia Malenko, "Ukraine races to fix and shield its power plants after russian onslaught", *Reuters*, 9 April 2024.

nuclear plants (25%).⁵ But the systematic targeting of energy infrastructure has caused regular breakdowns of the system. There are especially two striking examples of this. First, the occupation, from March 2022, of the Zaporizhzhia nuclear power plant, Europe's largest with a capacity 6,000 megawatts (MW). This plant's closeness to the front line raises constant fears of disaster. And second, the destruction of the Kakhovka Dam in the spring of 2023. Prolonged power outages plunged millions of people into cold and darkness, exacerbating the humanitarian crisis. The international response was swift. Synchronisation with the European electricity grid in March 2022, less than three weeks after the invasion, helped Ukraine offset this, partially making up its supply by importing up to 1.7GW of electricity.⁶ Subsequently, international emergency aid helped dispatch more than 5,000 generators to power vital structures such as hospitals and emergency services. During the first winter of the war, it was the electricity transmission infrastructure that was targeted first, probably because Russia hoped to occupy the territory and it was in its interest not to cause excessive damage. Since March 2024,⁷ the strikes have been a sign that this tactic is less favoured today: it is now mainly power plants that are being targeted as they are very difficult to repair.

Russia's aim at present is simply destruction – with no concern about recovery in the medium term. According to an International Energy Agency report

— 5. International Energy Agency, *Ukraine Energy Profile*, IEA, September 2021, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/ac51678f-5069-4495-9551-87040cb0c99d/UkraineEnergyProfile.pdf>

— 6. *Transitions et Énergies*, « L'Ukraine raccordée en urgence au réseau électrique européen », 21 mars 2022, <https://www.transitionsenergies.com/ukraine-raccordee-reseau-electrique-europeen>; Marcin Czekanski, « Ukraine's power import capacity from Europe jumps to 1.7 GW », *Montel News*, 29 November 2023, <https://montelnews.com/news/1532114/ukraines-power-import-capacity-from-europe-jumps-to-1-7-gw>

— 7. *Le Monde*, « Moscou dit avoir frappé des sites énergétiques et des aéroports », 1^{er} septembre 2024 ; Anastasiia Malenko, "Ukraine races to fix and shield its power plants after russian onslaught", *Reuters*, 9 April 2024.

L'objectif est bien maintenant de détruire, sans enjeu de récupération à moyen terme. Selon un rapport de l'Agence internationale de l'énergie, publié le 19 septembre dernier, sur la crise énergétique de l'hiver à venir en Ukraine⁸, les estimations font état d'une capacité réduite à 9 GW, face à une demande de pointe qui devrait atteindre 18,5 GW durant l'hiver 2024-2025. De plus, la destruction des très nombreux réseaux de chaleur a renforcé les besoins électriques pour du chauffage électrique de substitution.

Les attaques les plus récentes ont cependant fait évoluer les autorités nationales quant aux réponses à apporter : alors qu'après le premier hiver, les opérateurs électriques cherchaient uniquement à reconstruire ce qui avait été détruit en restant sur le système centralisé existant, la plupart d'entre eux appellent maintenant à l'efficacité énergétique et à la démultiplication de la production décentralisée d'énergie autonome et même renouvelable pour mieux résister aux attaques.

Gaza : une enclave en crise énergétique permanente

Le cas de la bande de Gaza est différent à bien des égards. Avec une population de plus de deux millions d'habitants sur un aussi petit territoire, elle souffre d'une crise énergétique chronique exacerbée par les conflits successifs⁹. Avant le 7 octobre 2023, Gaza dépendait principalement de l'importation d'électricité d'Israël, avec environ 120 MW fournis quotidiennement. Si elle disposait de sa

— 8. Nathan Canas, « L'UE et l'Agence internationale de l'énergie lancent un plan pour aider l'Ukraine à affronter l'hiver », Euractiv, 20 septembre 2024, <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/lue-et-lagence-internationale-de-lenergie-lancent-un-plan-pour-aider-lukraine-a-affronter-lhiver>

— 9. Human Rights Watch, *Gaza : La frappe contre la centrale électrique a eu de graves répercussions*, 9 août 2014, <https://www.hrw.org/fr/news/2014/08/09/gaza-la-frappe-contre-la-centrale-electrique-eu-de-graves-repercussions>; Human Rights Watch, *Des frappes israéliennes ont endommagé les infrastructures électriques lors des offensives de 2008, 2014 et 2021*, rapports sur les offensives militaires à Gaza.

« La synchronisation avec le réseau électrique européen en mars 2022, moins de trois semaines après l'invasion, a permis à l'Ukraine de compenser en partie son approvisionnement. »

“Synchronisation with the European electricity grid in March 2022, less than three weeks after the invasion, helped Ukraine offset this, partially making up its supply.”

published on 19 September this year on the energy crisis of Ukraine's coming winter,⁸ estimates indicate that capacity has been reduced to 9GW, with a demand that is expected to peak at 18.5GW during the 2024-25 winter. And destruction of the country's many heating networks has increased demand for electricity for replacement electric heating.

The most recent attacks have nonetheless prompted Ukraine's national authorities to make changes to their response. After the first winter, electricity operators only sought to rebuild what had been destroyed, sticking to the existing centralised system. But now, most of them are calling for energy efficiency and for boosting decentralised production of independent, even renewable, energy to withstand attacks better.

Gaza: an enclave facing a permanent energy crisis

The case of the Gaza Strip is different in many respects. With a population of more than two million in such a small

— 8. Nathan Canas, « L'UE et l'Agence internationale de l'énergie lancent un plan pour aider l'Ukraine à affronter l'hiver », Euractiv, 20 septembre 2024, <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/lue-et-lagence-internationale-de-lenergie-lancent-un-plan-pour-aider-lukraine-a-affronter-lhiver>

propre centrale électrique, sa puissance de 140 MW était limitée à 60 MW en raison du manque de carburant (dont l'approvisionnement est également contrôlé par Israël) et des dommages subis lors des frappes israéliennes, puisque l'interconnexion avec l'Égypte n'est jamais entrée en service¹⁰. Soit une capacité bien en deçà de la demande quotidienne en électricité de Gaza – laquelle est estimée à 400 MW –, ce qui entraînait déjà des coupures massives ne laissant souvent aux habitants que quelques heures d'électricité par jour¹¹. Deux jours après les attaques terroristes du 7 octobre 2023, le ministre de la Défense israélien annonçait un siège « total » de la bande de Gaza – « pas d'électricité, pas d'eau, pas de gaz » –, l'État hébreu revendiquant le « droit de se défendre avec des effets dramatiques¹² ». Outre la coupure par Israël de son alimentation, l'Autorité de l'énergie palestinienne dans la bande de Gaza a annoncé de son côté, dès novembre 2023, que 70 % des réseaux de transport et de distribution d'électricité avaient été détruits par les bombardements¹³. Couper l'électricité apparaît ici finalement plus comme une question d'opportunité, dans la mesure où il s'agit

area, it suffers from a chronic energy crisis, made worse by successive conflicts.⁹ Before 7 October 2023, Gaza depended mainly on importing electricity from Israel, with approximately 120 megawatts (MW) supplied daily. It had its own power station, but this station's output of 140 MW was limited to 60 MW due to a lack of fuel (supply of which Israel also controls) and damage sustained during Israeli strikes, an interconnection with Egypt having never come into operation.¹⁰ This capacity fell well below the daily demand for electricity in Gaza, estimated at 400 MW, which already resulted in large-scale power outages that often left inhabitants with only a few hours of electricity each day.¹¹ Two days after the 7 October 2023 terrorist attacks, Israel's Defence Minister announced a "complete" siege of the Gaza Strip – "no electricity, no water, no gas" – and the Hebrew State claimed the "right to defend itself with dramatic consequences".¹² In addition to Israel cutting off its power supply, the Palestinian Energy Authority in Gaza announced, in November 2023, that 70% of electricity

— 10. OCHA, *Aperçu humanitaire mondial 2021 (Moyen-Orient et Afrique du Nord)*, rapport de 2021, <https://archive.2021.gho.unocha.org/fr/inter-agency-appeals/moyen-orient-et-afrique-du-nord>

— 11. Banque mondiale, *Un rapport sur les dommages causés aux infrastructures de Gaza*, 2 avril 2024, p. 55, <https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2024/04/02/joint-world-bank-un-report-assesses-damage-to-gaza-s-infrastructure>

— 12. CARE, *Gaza : 84 % des lumières éteintes, l'ONG CARE alerte sur la famine et la maladie rampantes*, 29 février 2024, <https://www.carefrance.org/actualites/gaza-84-des-lumieres-eteintes-long-care-alerte-sur-la-famine-et-la-maladie-rampantes>; CICR, *Israël et les territoires palestiniens occupés : principaux faits et chiffres du 7 octobre 2023 au 31 juillet 2024*, 8 août 2024, <https://www.icrc.org/fr/document/israel-gaza-cisjordanie-action-CICR-7-octobre-30-avril-2024>; Clara Galtier, « "Pas d'électricité, pas d'eau, pas de gaz"... Quelle est la dépendance de Gaza à Israël ? », *Le Figaro*, 11 octobre 2023, <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/pas-d-electricite-pas-d-eau-pas-de-gaz-quelle-est-la-dependance-de-gaza-a-israel-20231011>

— 13. Palestine News Network, "Gaza is starving, without water or electricity, and 40 % of its hospitals have stopped", 9 November 2023, <https://www.palpress.net/News/gaza-is-starving-without-water-or-electricity-and-40-of-its-hospitals-have-stopped>

— 9. Human Rights Watch, *Gaza : La frappe contre la centrale électrique a eu de graves répercussions*, 9 août 2014, <https://www.hrw.org/fr/news/2014/08/09/gaza-la-frappe-contre-la-centrale-electrique-eu-de-graves-repercussions>; Israeli strikes damaged electricity infrastructure during the 2008, 2014 and 2021 offensives. Source: Human Rights Watch, reports on the military offensives in Gaza.

— 10. OCHA, *Aperçu humanitaire mondial 2021 (Moyen-Orient et Afrique du Nord)*, rapport de 2021, <https://archive.2021.gho.unocha.org/fr/inter-agency-appeals/moyen-orient-et-afrique-du-nord>

— 11. World Bank, *Joint World Bank, UN Report Assesses Damage to Gaza's Infrastructure*, 2 April 2024, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/04/02/joint-world-bank-un-report-assesses-damage-to-gaza-s-infrastructure>

— 12. CARE, *Gaza : 84 % des lumières éteintes, l'ONG CARE alerte sur la famine et la maladie rampantes*, 29 février 2024, <https://www.carefrance.org/actualites/gaza-84-des-lumieres-eteintes-long-care-alerte-sur-la-famine-et-la-maladie-rampantes>; CICR, *Israël et les territoires palestiniens occupés : principaux faits et chiffres du 7 octobre 2023 au 31 juillet 2024*, 8 août 2024, <https://www.icrc.org/fr/document/israel-gaza-cisjordanie-action-CICR-7-octobre-30-avril-2024>; Clara Galtier, « "Pas d'électricité, pas d'eau, pas de gaz"... Quelle est la dépendance de Gaza à Israël ? », *Le Figaro*, 11 octobre 2023, <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/pas-d-electricite-pas-d-eau-pas-de-gaz-quelle-est-la-dependance-de-gaza-a-israel-20231011>

d'une cible facile et « à la main » des autorités israéliennes : en coupant l'importation et l'arrivée du carburant, et en l'absence d'interconnexion, l'alimentation électrique est mise à mal, même hors bombardements, affectant en très large majorité des populations civiles.

Contrairement à l'Ukraine, et comme déjà évoqué, Gaza n'a pas accès à un réseau électrique régional pour compenser ses besoins. En dépit des demandes et des efforts des acteurs de l'aide internationale, la livraison de générateurs de secours est minime, couplée à l'approvisionnement en carburant qui reste insuffisant, le tout en raison des restrictions d'entrée de matériels imposées par le blocus israélien.

Production décentralisée et solaire : une alternative prometteuse ?

Face à la fragilité des réseaux centraux, la production décentralisée d'électricité, notamment à partir de sources solaires, offre des perspectives prometteuses pour ces deux régions. En Ukraine, plusieurs projets ont vu le jour pour installer des panneaux solaires sur des infrastructures critiques telles que les hôpitaux et les écoles afin d'assurer leur autonomie énergétique en cas de coupure¹⁴. Ces solutions permettent de réduire la dépendance aux infrastructures centralisées et aux importations de combustibles fossiles – les unes et les autres vulnérables aux attaques – tout en offrant une résilience accrue.

À Gaza, avant cette nouvelle guerre, l'énergie solaire avait également gagné en importance. Des installations photovoltaïques sur les toits des maisons, des écoles et des hôpitaux permettent

« Couper l'électricité apparaît ici finalement plus comme une question d'opportunité, dans la mesure où il s'agit d'une cible facile et « à la main » des autorités israéliennes. »

“Here, cutting off electricity ultimately seems to be more about opportunity insofar as it is an easy target and one in the hands of the Israeli authorities.”

transmission and distribution networks had been destroyed by the bombings.¹³ Here, cutting off electricity ultimately seems to be more about opportunity insofar as it is an easy target and one in the hands of the Israeli authorities. With fuel imports and deliveries cut off, and without any interconnection, the electricity supply is severed, even when it is not undergoing bombings, and this impacts Gaza's civilians overwhelmingly.

Unlike in Ukraine, and as already mentioned, Gaza does not have access to a regional electricity network to offset its needs. Despite requests and efforts from international aid agencies, delivery of backup generators has been minimal. This is combined with an insufficient supply of fuel. All this results from restrictions that the Israeli blockade has put on the entry of goods.

Decentralised solar production: a promising alternative?

Given the fragility of the core networks, decentralised electricity production – from solar power in particular – is a promising perspective for both these regions. In Ukraine, several projects have been pursued to install solar panels

— 14. François Grunewald et Didier Issen, *Les enjeux énergétiques en Ukraine face à l'hiver 2023-2024*, Electriciens sans frontières, 30 novembre 2023, <https://electriciens-sans-frontieres.org/actualites/enjeux-energetiques-ukraine-urd> ; Electriciens sans frontières, *Zoom Projet – Solutions hybrides, Ukraine – en partenariat avec le Centre de crise et de soutien du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères*, 2 août 2024, <https://electriciens-sans-frontieres.org/actualites/projet-solutions-hybrides-ukraine-actus>

— 13. Palestine News Network, "Gaza is starving, without water or electricity, and 40 % of its hospitals have stopped", 9 November 2023, <https://www.palpress.net/News/gaza-is-starving-without-water-or-electricity-and-40-of-its-hospitals-have-stopped>

de fournir une électricité de base en période de coupures prolongées. Selon une étude publiée dans la revue *Energy, Sustainability and Society* en 2022¹⁵, environ 20 % d'un échantillon représentatif de ménages participant à l'étude à Gaza avaient installé des panneaux solaires sur leurs toits. Toutefois, le développement de cette technologie a été freiné ces dernières années par le coût des équipements et les restrictions à l'importation de matériaux nécessaires, maintenant totales depuis un an¹⁶.

Réponses de l'aide internationale : entre efficacité et limitations

Dans ces deux conflits, l'aide internationale a joué un rôle différencié dans la réponse aux crises énergétiques. En Ukraine, l'appui de l'Union européenne et d'autres acteurs internationaux a permis de stabiliser en partie le réseau électrique. La synchronisation avec le réseau européen a été une étape majeure pour renforcer la résilience énergétique du pays. Des moyens matériels et financiers massifs sont partagés par les gouvernements et les entreprises électriques, par des initiatives décentralisées, par les communes ou le secteur privé.

À Gaza, en revanche, l'aide internationale se heurte à des obstacles structurels. Le blocus israélien limite l'accès au carburant, aux matériaux de construction, et aux équipements nécessaires pour procéder à la réparation des infrastructures électriques ou à l'installation des systèmes solaires. Les initiatives de la communauté internationale, bien que cruciales, sont pour l'instant bloquées.

L'électricité, en tant qu'infrastructure critique, demeure un enjeu stratégique dans les conflits modernes, avec des

— 15. Hala J. El-Khozondar and Fady El-Batta, "Solar energy implementation at the household level: Gaza Strip case study", *Energy, Sustainability and Society*, vol. 12, no. 1, December 2022 <https://doi.org/10.1186/s13705-022-00343-7>

— 16. *Le Figaro* avec AFP, « Limitée en électricité, la bande de Gaza mène sa révolution solaire », 3 octobre 2022, <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/limitee-en-electricite-la-bande-de-gaza-mene-sa-revolution-solaire-20221003>

upon critical structures like hospitals and schools to make sure they can be self-sufficient in the event of power cuts.¹⁴ These solutions help reduce dependence on centralised infrastructure and on the importation of fossil fuels, both of which are vulnerable to attacks, while offering greater resilience.

In Gaza, before the current war, solar power had also become increasingly important. Photovoltaic cells on the roofs of houses, schools and hospitals provide basic electricity during periods of prolonged power cuts. According to a study published in the journal *Energy, Sustainability and Society* in 2022,¹⁵ around 20% of a representative sample of households taking part in the study in Gaza had installed solar panels on their roofs. Yet the development of this technology has been hampered in recent years by the equipment's cost and by restrictions on imports of the required materials, these restrictions having been comprehensive for the past year.¹⁶

International aid agency responses: from effectiveness to limitations

In each of these two conflicts, international aid has played a different role in response to the energy crises. In Ukraine, the European Union's support and that from other international players has helped stabilise the power grid. Synchronising this power grid with the

— 14. François Grünewald et Didier Issen, *Les enjeux énergétiques en Ukraine face à l'hiver 2023-2024*, Électriciens sans frontières, 30 novembre 2023, <https://electriciens-sans-frontieres.org/actualites/enjeux-energetiques-ukraine-urd> ; Électriciens sans frontières, *Zoom Projet – Solutions hybrides, Ukraine – en partenariat avec le Centre de crise et de soutien du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères*, 2 août 2024, <https://electriciens-sans-frontieres.org/actualites/projet-solutions-hybrides-ukraine-actus>

— 15. Hala J. El-Khozondar and Fady El-Batta, "Solar energy implementation at the household level: Gaza Strip case study", *Energy, Sustainability and Society*, vol. 12, no. 1, December 2022 <https://doi.org/10.1186/s13705-022-00343-7>

— 16. *Le Figaro* avec AFP, « Limitée en électricité, la bande de Gaza mène sa révolution solaire », 3 octobre 2022, <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/limitee-en-electricite-la-bande-de-gaza-mene-sa-revolution-solaire-20221003>

méthodes et des impacts différenciés en fonction des buts de la puissance attaquante (occupation, destruction totale) et de la situation énergétique existante du pays attaqué. Ce qui ne change pas, c'est que les attaques contre les installations affectent majoritairement les populations civiles, dans le plus grand mépris des principes du DIH, comme le démontrent les cas de l'Ukraine et de Gaza.

La production décentralisée, notamment solaire, offre une solution prometteuse pour réduire la vulnérabilité des systèmes électriques. Mais encore faut-il qu'elle ne soit pas totalement empêchée pour des raisons purement géopolitiques, loin de la neutralité portée par les acteurs de l'humanitaire.

« Les attaques contre les installations affectent majoritairement les populations civiles, dans le plus grand mépris des principes du DIH. »

“Civilian populations suffer the most from attacks on energy installations with no regard for the principles of IHL.”

European network was a major step in strengthening the country's energy resilience. Considerable financial and material resources have been shared by governments and electricity firms and, through decentralised initiatives, by towns and the private sector.

In Gaza, on the other hand, international aid has faced structural barriers. The Israeli blockade is restricting access to fuel, building materials and equipment needed to repair the electricity infrastructure or install solar panels. Initiatives from the international community are vital, but are currently blocked.

Electricity as a critical infrastructure is of strategic importance in modern conflicts, with methods and impacts that vary depending on the aggressor's goals (occupation or total destruction) and on the existing energy situation in the country under attack. Yet one fact that never varies is that civilian populations suffer the most from attacks on energy installations with no regard for the principles of IHL, as seen in both Ukraine and Gaza.

Decentralised production, especially of solar power, offers a promising solution to reduce the vulnerability of electrical power systems. But this solution must not be totally impeded for purely geopolitical reasons far-removed from the neutrality upheld by humanitarian players.

Translated from the French by Fay Guerry

Biographies



TANIA CHAUVIN

Titulaire d'un master en Économie du développement et développement international de l'École des affaires internationales de Sciences Po Paris, Tania Chauvin a près de dix ans d'expérience dans le secteur de l'aide et travaille pour diverses organisations allant de l'Agence française de développement au Burkina Faso à son poste actuel de chargée de projet senior chez *Électriciens sans frontières*. Tania y travaille notamment sur les relations avec les bailleurs de fonds institutionnels ainsi qu'à la représentation de l'ONG dans les espaces inter-associatifs et les événements internationaux.

Tania Chauvin obtained a Master's degree in Economic and International Development from the School of International Affairs at Sciences Po Paris. She has nearly 10 years' experience in aid, having worked for various organisations, ranging from the Agence française de développement in Burkina Faso to her current position as Senior Project Manager with Électriciens sans frontières. There she focuses on relations with institutional funders and on representation of the NGO in inter-association spaces and international events.

HERVÉ GOUYET

Ingénieur de formation, Hervé Gouyet, 62 ans, a commencé comme chercheur à la direction des Études et Recherches d'EDF, où il a démarré ses activités chez *Électriciens sans frontières* en appui à des projets d'accès à l'électricité au Maroc, au Vietnam et en Palestine. Chargé de mission à la direction aux Régulations d'EDF depuis 2000, notamment sur les questions de développement des énergies renouvelables, il intègre alors le conseil d'administration d'*Électriciens sans frontières* avant d'en devenir président en 2010. Hervé Gouyet est l'un des fondateurs du réseau Cicle (réseau coopération climat énergie), administrateur de l'ONG *Coordination Humanitaire & Développement (CHD)* et membre du Groupe de Réflexion Urgence et Post-Crise (GRUPC).

Hervé Gouyet, 62 years, trained as an engineer and started out as a researcher at EDF's studies and research department where he began working with Électriciens sans frontières to support projects in access to electricity in Morocco, Vietnam and Palestine. Since 2000, he has been a Project Manager at EDF's regulations department. He has been particularly involved in issues in renewable energy development. He joined the Board of Directors of Électriciens sans frontières before becoming its President in 2010. He is one of the founders of the Cicle network, which deals with energy issues in international solidarity. He is also a board member of CHD (Coordination Humanitaire et Développement) and a member of GRUPC (Groupe de Réflexion Urgence et Post-Crise).

VÉRONIQUE PINGARD

Après un double master en Géopolitique et Gestion des crises humanitaires & réduction des risques, Véronique Pingard s'est spécialisée dans les évaluations multisectorielles des besoins des populations déplacées. À la suite de différentes expériences terrains, elle a coordonné les actions d'urgence d'*Électriciens sans frontières* entre février 2022 et octobre 2024, dont une importante partie consacrée à l'Ukraine avant d'occuper un poste d'adjointe dans la même organisation.

Véronique Pingard obtained a dual Master's degree in Geopolitics and Humanitarian Crisis Management and Risk Reduction. She then specialised in multisectoral assessments of the needs of displaced populations. Following various experiences in the field, she coordinated the emergency operations of Électriciens sans frontières between February 2022 and October 2024. A significant proportion of this focused on Ukraine. She then took up the position of deputy in the same organisation.

Ukraine-Gaza : pourquoi la zone de pertinence humanitaire légitime se réduit comme peau de chagrin ?

Ukraine-Gaza: why is the zone of legitimate humanitarian applicability shrinking so fast?

Olivier Routeau et Amal Abou El Ghayt-Huart
• Première Urgence Internationale

D

e plus en plus de territoires dans le monde échappent au monopole de l'État légitime. Et « la zone de pertinence humanitaire légitime » se réduit d'autant.

Construisant leur article autour de cette notion, les deux auteurs expliquent comment, dans le cas des conflits en Ukraine et à Gaza, cette réalité croissante paralyse dangereusement l'action des acteurs humanitaires.

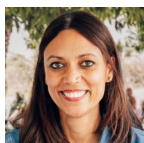
Le droit international humanitaire (DIH) définit les règles qui s'appliquent en cas de conflit armé et sert de référence aux acteurs qui portent secours aux populations civiles prises dans l'étau de la guerre. Ces acteurs ont bâti leur mandat opérationnel à travers les principes humanitaires qui découlent de ce cadre juridique pour garantir une assistance neutre, impartiale et indépendante. Ils l'ont aussi fait pour se prémunir de toute instrumentalisation politique potentiellement néfaste aux populations civiles et qui remettrait en question ce cadre juridique et déontologique.

Increasing numbers of territories around the world are falling outside the monopoly of the legitimate State. And the "zone of legitimate humanitarian applicability" is shrinking accordingly. The two authors build their article around this notion, and explain how, in the case of the conflicts in Ukraine and Gaza, this growing reality is dangerously paralysing the action of humanitarian actors.

International humanitarian law (IHL) sets the rules that apply in the event of armed conflict and serves as a benchmark for players providing assistance to civilian populations caught up in war. These players have developed their operational mandate based on the humanitarian principles that come from this legal framework to guarantee that neutral, impartial and independent assistance is provided. They have also done so to guard against any political exploitation that could be detrimental to the civilian populations and that would call into question this legal and ethical framework.



OLIVIER
ROUTEAU



AMAL
ABOU
EL GHAYT-
HUART

Les origines « dunantistes » des dynamiques « sans-frontiéristes » constituent ainsi le socle à partir duquel les espaces juridique et opérationnel se sont articulés de manière plus ou moins effective. En revanche, la troisième dimension, qui est celle de l'espace politique, a toujours mis au défi ce que l'on peut appeler « la zone de pertinence humanitaire légitime ». C'est particulièrement le cas lorsqu'il s'agit de déployer l'aide humanitaire dans des zones échappant au contrôle des acteurs étatiques.

En effet, la quête de cet espace légitime entend qu'il y ait consensus – en faisant coïncider les trois « calques » juridique, politique et opérationnel – autour d'une zone humanitaire qui serait sanctuarisée et inconditionnelle. Pour cela, on prend comme unique grille de lecture le niveau d'exposition à une situation critique des populations civiles. Or, les interactions entre les trois espaces ont de tout temps nécessité des ajustements, que ce soit par le biais d'amendements juridiques (protocoles additionnels aux conventions de Genève, jurisprudence, etc.), ou bien dans la recherche d'un accord avec les belligérants sur la création d'une zone de refuge pour soigner les blessés, ou encore via la mobilisation de l'opinion publique pour engager un rapport de force à même de transgresser les frontières. Cette quête de l'espace légitime d'intervention a finalement toujours accompagné les évolutions de l'humanitaire.

Une des principales questions qui se pose est de savoir si l'action humanitaire peut conserver sa légitimité, notamment dans des zones qui échappent au système étatique, pour assurer son mandat partout où les besoins sont présents, et si le cadre juridique du DIH suffit à faire valoir cette légitimité.

Nous tâcherons d'y répondre à travers des illustrations concrètes observées sur le terrain en mettant en avant trois aspects : l'instrumentalisation de l'aide humanitaire et l'usage politique de

The Dunantist origins of these “without borders” dynamics form the basis from which the legal and operational spaces are structured to varying degrees of effectiveness. On the other hand, the third dimension – that of the political space – has always challenged what could be called the “zone of legitimate humanitarian applicability”. This is especially the case when delivering humanitarian aid in zones not under the control of States.

Indeed, the search for this legitimate space requires a consensus – getting the legal, political and operational layers to dovetail – around a protected, unconditional humanitarian zone. To achieve this, the only frame of reference used is the civilian population's level of exposure to a critical situation. Yet from time immemorial, interaction between the three spaces has needed adjustments to be made, whether by means of legal amendments (additional protocols to the Geneva Conventions, case law, and so on), or by seeking to reach an agreement with the warring parties on creating a safe zone where the injured can be treated, or by galvanising public opinion to engage in a power struggle that can cross borders. This quest for a zone of legitimate humanitarian intervention has always gone hand in hand with developments in the humanitarian sector.

One of the main issues that arises is finding out whether humanitarian work can remain legitimate, particularly in areas that are not State-controlled, to deliver its mandate wherever there is need, and whether the IHL legal framework is enough to assert this legitimacy.

We will endeavour to answer the question using concrete illustrations from the field and by highlighting three aspects: the exploitation of humanitarian aid and political use of it, the impact that territorial control has on aid delivery, and finally the consequences that reappraising the multilateral system has on maintaining humanitarian principles.

celle-ci, l'impact du contrôle d'un territoire sur le déploiement de l'aide, et enfin les conséquences d'une remise en question du système multilatéral sur le maintien des principes humanitaires.

Les crises majeures actuelles que constituent le conflit entre la Russie et l'Ukraine d'une part, et la guerre menée par Israël sur les Territoires palestiniens occupés d'autre part, sont particulièrement éclairantes sur la complexité de maintenir cette zone de pertinence humanitaire légitime lorsqu'il s'agit d'opérer sur des territoires contrôlés par des acteurs non reconnus par la communauté internationale. Première Urgence Internationale (PUI) intervient dans ces deux contextes : depuis 2014 pour l'Ukraine, et depuis 2002 dans les Territoires palestiniens occupés¹. Cela nous permet d'avoir une analyse dans le temps, et ainsi d'identifier de réelles évolutions en matière d'approche des différents acteurs et parties prenantes à l'origine des limitations sclérosantes de l'action humanitaire que nous évoquons dans cet article.

L'instrumentalisation et la politisation de l'aide

Théoriquement, seuls les besoins humanitaires identifiés et évalués selon les normes qui caractérisent un niveau de vulnérabilité devraient orienter cette recherche de positionnement opérationnel pertinent. Pourtant, cet exercice est grandement compliqué par la multiplication de contraintes qui se superposent et interfèrent avec ces logiques d'intervention, au point d'empêcher les acteurs de l'aide d'exercer leur mandat.

En ce qui concerne le contexte ukrainien, PUI a su développer depuis 2014 une réponse effective aux besoins des populations affectées par le conflit, tant dans les zones sous contrôle du gouvernement ukrainien que dans celles sous contrôle des autorités *de facto* à l'est du pays. Pris sous l'angle tant de la réalité des besoins

« Une des principales questions qui se pose est de savoir si l'action humanitaire peut conserver sa légitimité, notamment dans des zones qui échappent au système étatique, pour assurer son mandat partout où les besoins sont présents. »

“One of the main issues that arises is finding out whether humanitarian work can remain legitimate, particularly in areas that are not State-controlled, to deliver its mandate wherever there is need.”

The current major crises – the Russia-Ukraine conflict, on the one hand, and the war waged by Israel in the Occupied Palestinian Territories, on the other – are particularly illuminating examples of the complex nature of maintaining this zone of legitimate humanitarian applicability when working in areas controlled by players not recognised by the international community. *Première Urgence Internationale* (PUI) operates in both regions: in Ukraine since 2014 in Ukraine and in the Occupied Palestinian Territories since 2002.¹ This experience helps us carry out longitudinal analyses and thereby identify real changes in terms of approaches used by the various players and stakeholders at the root of the paralyzing limitations placed on humanitarian work that we highlight in this article.

The exploitation and politicisation of aid

In theory, only the humanitarian needs identified and assessed in line with the standards that define a level of vulnerability should direct this quest for

— 1. Et plus précisément depuis 2009 dans la bande de Gaza.

— 1. And more specifically since 2009 in the Gaza Strip.

que de celui du respect des principes humanitaires², un tel positionnement ne peut qu'avoir du sens. Pourtant il a fait l'objet d'un défi permanent, mettant parfois l'organisation face à des injonctions totalement contradictoires. De manière concrète, intervenir dans les zones dites sous contrôle non gouvernemental (*Non Governmental Controlled Areas* – NGCA en anglais) exposait notre organisation à se voir reprocher des opérations en soutien aux zones « ennemies » et à se voir retirer les agréments nécessaires aux opérations côté ukrainien. Cela fragilisait par ailleurs la capacité opérationnelle de l'organisation sur l'ensemble du territoire.

Si cette pression était latente, mais relativement modérée jusqu'en 2015, la situation a changé cette année-là lorsque les autorités *de facto* des régions de Lougansk et de Donetsk ont exigé des acteurs humanitaires opérant dans les localités sous leur contrôle qu'ils reconnaissent ces dernières comme des autorités étatiques à part entière : les organisations humanitaires se sont alors retrouvées dans une situation inextricable à bien des égards. En effet, les organisations non gouvernementales (ONG) n'ont tout simplement pas le pouvoir ni la légitimité juridique de procéder à une telle reconnaissance qui, en droit international, relève de la seule compétence des États. L'effet recherché par les autorités concernées était avant tout symbolique, mais en termes de pression et d'entraves aux capacités opérationnelles, il était tout à fait réel puisque le non-respect de cette injonction entraînait une suspension d'activité.

Les ONG concernées se sont évidemment concertées afin d'adopter une position commune sur l'impossibilité de procéder à une telle reconnaissance. Cependant, les stratégies adoptées par la suite ont pu diverger, au regard des réalités structurelles de chacune des organisations et de

appropriate operational positioning. But the task is significantly complicated by a rising number of overlapping constraints interfering with these intervention rationales to the point of preventing aid workers from exercising their mandate.

In the Ukrainian context, PUI has managed to develop, since 2014, an effective way of meeting the needs of the conflict-hit populations, both in the areas controlled by the Ukrainian government and in those controlled by the *de facto* authorities in the east of the country. Such an approach makes sense when seen from the angle of actual needs and respect for humanitarian principles.² Yet it has had to contend with an ongoing challenge, at times meaning that PUI is faced with totally contradictory orders. Specifically, working in Non-Governmental Controlled Areas (NGCA) left our organisation open to criticism for providing support in "enemy" zones and left it liable to losing its authorisations to work on the Ukrainian side. This also undermined the organisation's operational capacity across the whole country.

Up to 2015, the pressure was latent, but relatively restrained. Yet the situation then changed when the *de facto* authorities in the Luhansk and Donetsk regions required aid workers operating in zones under their control to recognise these areas as fully-fledged State authorities. Humanitarian organisations therefore found themselves in an inextricable dilemma in many respects. In fact, non-governmental organisations (NGOs) simply do not have the power or legal legitimacy to offer this sort of recognition, which is the sole prerogative of States under international law. The authorities in question were first and foremost looking to have a symbolic effect, but in terms of pressure and impeding operational capacity, the impact was all too real as a failure to comply with the order would lead to operations being suspended.

— 2. Commission européenne, *Principes humanitaires de l'Union européenne (Consensus européen sur l'aide humanitaire)*, https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/who/european-consensus_fr

— 2. Commission européenne, *Principes humanitaires de l'Union européenne (Consensus européen sur l'aide humanitaire)*, https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/who/european-consensus_fr

la force de frappe estimée de leur répertoire d'actions. Si PUI a suspendu temporairement ses activités, d'autres acteurs tels que Médecins Sans Frontières (MSF) ont fait le choix de poursuivre leurs opérations, quitte à prendre le risque de se faire éjecter *manu militari* de la région. Cela s'est d'ailleurs produit, et MSF a ensuite utilisé ce levier pour mener un plaidoyer mobilisateur de la communauté internationale et s'est appuyée sur l'impact de celui-ci pour bénéficier de nouveau de l'accès³. N'ayant pas cette capacité d'influence, PUI ne pouvait prendre un tel risque, sauf à perdre définitivement l'accès à ces régions et donc sa capacité à répondre aux besoins. Par conséquent, l'ajustement s'est fait sur l'acceptation de cette suspension temporaire et la recherche d'un compromis avec les autorités *de facto* en NGCA. Cette situation était d'autant plus complexe que la possibilité de réorganiser la stratégie opérationnelle en relocalisant les interventions uniquement dans la partie du pays sous contrôle du gouvernement ukrainien était exclue.

Au-delà des questions de principe en matière d'équilibre de l'assistance à toutes les zones touchées par le conflit, l'Union européenne – qui finançait une partie de nos projets en Ukraine – imposait que ces fonds soient exclusivement dépensés pour des activités dans les régions autoproclamées⁴. Un compromis a finalement été trouvé par l'élaboration de partenariats opérationnels de mise en œuvre avec des acteurs de la région, tout

— 3. Médecins Sans Frontières, *Ukraine : la cessation immédiate des activités de MSF à Donetsk aura des conséquences dramatiques pour des milliers de personnes*, 23 octobre 2014, <https://www.msf.fr/communiqués-presse/ukraine-la-cessation-immédiate-des-activités-de-msf-a-donetsk-aura-des-conséquences-dramatiques-pour-des-milliers-de>

— 4. Il est d'ailleurs intéressant de noter que, depuis 2022, le positionnement de la Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne (ECHO) a grandement évolué, avec une réticence croissante à financer des projets en zones sous contrôle effectif russe. C'est par ailleurs loin d'être le seul bailleur de fonds sur cette position, le Centre de crise et de soutien (CDCS) français ayant clairement déclaré que « pour des raisons politiques évidentes (sic), aucune activité ne serait financée via le FUH (Fond d'urgence humanitaire) en zone non gouvernementale ».

« Les autorités *de facto* des régions de Lougansk et de Donetsk ont exigé des acteurs humanitaires opérant dans les localités sous leur contrôle qu'ils reconnaissent ces dernières comme des autorités étatiques à part entière. »

“The *de facto* authorities in the Luhansk and Donetsk regions required aid workers operating in zones under their control to recognise these areas as fully-fledged State authorities.”

The impacted NGOs obviously joined forces to adopt a shared stance on the impossibility of providing this sort of recognition. Yet subsequent strategies did diverge, given the structural realities of each organisation and the estimated clout of their portfolios of initiatives. While PUI temporarily suspended operations, other humanitarian organisations, such as *Médecins Sans Frontières* (MSF), opted to continue their work, even though it meant running the risk of being kicked out of the region by military force. This actually happened, with MSF subsequently using this lever to run an advocacy campaign mobilising the international community. MSF then drew on the impact of this to once again gain access.³ As PUI did not enjoy this level of influence, it could not take such a risk, unless it was willing to definitively lose access to these regions and therefore its capacity to respond to needs. The adjustment therefore involved accepting this temporary suspension and seeking to reach a compromise with the NGCA's

— 3. Médecins Sans Frontières, *Ukraine : la cessation immédiate des activités de MSF à Donetsk aura des conséquences dramatiques pour des milliers de personnes*, 23 octobre 2014, <https://www.msf.fr/communiqués-presse/ukraine-la-cessation-immédiate-des-activités-de-msf-a-donetsk-aura-des-conséquences-dramatiques-pour-des-milliers-de>

en maintenant une présence des équipes de PUI pour assurer le suivi des activités. Ainsi, les services aux populations victimes du conflit ont pu reprendre après quelques semaines, et notre organisation a pu maintenir sa présence et des capacités opérationnelles dans ces régions. De fait, elles se sont avérées particulièrement utiles lorsque le conflit a changé de dimension après le 24 février 2022 et l'offensive de l'armée russe dans le pays.

En quelques heures à peine, nous sommes passés de cinq millions de personnes directement affectées par le conflit à l'est de l'Ukraine, à quarante-quatre millions de personnes dans l'ensemble du pays et les pays voisins. Répondre à l'urgence humanitaire signifiait par conséquent avoir la capacité de remplir quatre sortes de mission :

- apporter un soutien aux civils pris sous le feu des hostilités pour assurer un minimum d'accès aux services essentiels, en suivant l'évolution des lignes de front,
- assurer un accès aux services essentiels aux personnes déplacées à l'intérieur de l'Ukraine dans des localités moins exposées aux combats, notamment à l'ouest,
- assurer un service équivalent aux populations restées ou déplacées vers les zones sous contrôle russe,
- accompagner les personnes réfugiées ayant quitté l'Ukraine vers les pays voisins.

Depuis deux ans et demi, ces « foyers humanitaires » continuent d'évoluer au fil des pertes et reprises de contrôle des territoires par les belligérants. Néanmoins, la réalité observée sur le terrain nous amène à pousser la réflexion sur les différents niveaux de contrôle que peut exercer une partie d'un conflit et ses répercussions sur l'espace humanitaire.

de facto authorities. The situation was made even more complex as the option of reorganising operational strategy by relocating initiatives solely to the part of Ukraine under the Ukrainian government's control was off the table.

Beyond matters of principle in terms of balancing out assistance for all the conflict-hit areas, the European Union – which was funding some of our projects in Ukraine – required the funding to be solely spent on initiatives in the self-declared autonomous regions.⁴ A compromise was finally reached by developing operational delivery partnerships with regional players while maintaining PUI teams in the area to monitor the work being done. So conflict victim services were able to resume after a pause of a few weeks and our organisation was able to keep a presence and operational capacity in these regions. Indeed, they proved particularly useful when the scale of the conflict changed after 24 February 2022 and the Russian army's offensive in Ukraine.

In just a few hours, we went from five million people directly impacted by the conflict in eastern Ukraine to forty-four million people across the country and in neighbouring countries. Consequently, responding to the humanitarian emergency meant being able to fulfil four types of mission:

- Providing support to civilians caught up in the hostilities to deliver a minimum level of access to basic services, following the shifting frontlines.
- Providing access to basic services for internally displaced people in areas less affected by the fighting, particularly in the west of the country.

— 4. It is also interesting to note that DG ECHO's position – Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations – has significantly evolved since 2022, with a growing reluctance to fund projects in areas under de facto Russian control. It is far from being the only funding body to adopt this stance, with the French *Centre de crise et de soutien* having clearly stated that "for clear (sic) political reasons, no initiatives will be funded via the *Fond d'urgence Humanitaire* [Humanitarian Emergency Fund] in non-governmental areas."

Contrôle global *versus* contrôle effectif

Parler d'autorité *de facto*, comme nous l'avons fait plus haut, nous renvoie à deux problématiques majeures. La première est liée au fait qu'il n'existe toujours pas de consensus au sein de la communauté internationale, et précisément entre les États membres des Nations unies, sur la qualification des acteurs engagés dans un conflit armé. La deuxième vient du fait que les lois antiterroristes ne permettent pas de considérer les groupes armés non étatiques comme des acteurs avec lesquels il est possible de négocier – du moins selon le prisme des États –, alors que théoriquement le DIH est supposé s'appliquer à toutes les parties d'un conflit. Une coopération entre les ONG et les groupes armés non étatiques pour négocier un accès aux populations civiles est considérée comme illégale, voire sanctionnée. La bande de Gaza est l'exemple même de cette complexité quand il s'agit à la fois de trouver le bon équilibre entre répondre aux besoins humanitaires les plus criants et être en conformité avec un cadre politique engagé dans la lutte anti-terroriste.

Déjà présente en Cisjordanie depuis 2002, PUI lance ses activités dans la bande de Gaza en 2009 lorsque la guerre éclate à travers l'opération militaire israélienne « Plomb durci »⁵. Il s'agit alors de fournir à la population civile de l'eau, des produits d'hygiène et de première nécessité ainsi que des consommables médicaux à différents établissements de santé. L'ouverture du bureau à Gaza a lieu dans un environnement politique chahuté aussi bien à l'intérieur des Territoires palestiniens occupés qu'au niveau international.

Après avoir obtenu la majorité des suffrages aux élections législatives de 2006, le Hamas intègre le gouvernement

- Providing an equivalent service for populations remaining in, or displaced into, areas under Russian control.
- Supporting refugees who had left Ukraine for neighbouring countries.

Over the past two and a half years, these "humanitarian hotspots" have continued to shift as the warring parties lose then take back control of different areas. Yet the reality on the ground prompts us to think more about the different levels of control that a warring party may exercise and their impact on the humanitarian space.

Overall control *versus* de facto control

Talking about *de facto* authority, as we have just done, brings us back to two major issues. The first issue is that there is still no consensus within the international community, and specifically between the United Nations (UN) Member States, about the classification of parties engaged in armed conflict. The second issue comes from the fact that anti-terrorism laws do not allow us to see non-State armed groups as players with whom negotiations can be held, at least from the viewpoint of States, even though IHL applies, in theory, to all parties involved in a conflict. Cooperation between NGOs and non-State armed groups to negotiate access to civilian populations is classed as illegal and is even sanctioned. The Gaza Strip epitomises this complex issue: it is about reaching a balance between meeting the most critical humanitarian needs and complying with a political framework that fights terrorism.

PUI had already been working in the West Bank since 2002 when it launched operations in the Gaza Strip in 2009 when Israel's "Cast Lead" military operation led to war breaking out.⁵ PUI aimed to supply the civilian population

— 5. L'opération « Plomb durci » a eu lieu du 27 décembre 2008 au 18 janvier 2009 et a provoqué le décès de 1400 personnes côté palestinien, principalement des civils, et treize décès côté israélien. Camille Drouet, « Troisième guerre à Gaza en moins de six ans », *Le Monde*, 16 juillet 2014.

— 5. "Operation Cast Lead" ran from 27 December 2008 until 18 January 2009, and caused 1,400 deaths, mainly civilians in Gaza, and 13 Israeli fatalities. Camille Drouet, « Troisième guerre à Gaza en moins de six ans », *Le Monde*, 16 juillet 2014.

de l'Autorité palestinienne et signe un accord sur la création d'un gouvernement d'union nationale avec le Fatah en mars 2007. Au niveau international, le Quatuor pour le Moyen-Orient suit de très près les négociations entre le Hamas et le Fatah, dans la mesure où l'établissement d'un gouvernement d'union nationale serait une étape pivot pour la résolution du conflit israélo-palestinien et pour les étapes inscrites dans la feuille de route de 2003⁶. Cet accord est rompu très rapidement lorsque le Hamas prend le contrôle de la bande de Gaza en juin 2007 ; le président Mahmoud Abbas dissout le gouvernement d'union et déclare aussitôt l'état d'urgence⁷. Du côté israélien, le gouvernement d'Ehud Olmert décrète un blocus, aérien, terrestre et maritime sur la bande de Gaza.

Les équipes de PUI interviennent dans cette configuration politique à la fois mouvementée et complexe. En effet, le contrôle global des Territoires palestiniens occupés est supposé être tenu par l'Autorité palestinienne dont le siège est basé en Cisjordanie. Or, ce contrôle global est dans les faits verrouillé par Israël. Le Hamas exerce quant à lui un contrôle effectif à l'intérieur de la bande de Gaza. Dès 2007, deux administrations fonctionnent en parallèle ; le Hamas se dote de ses propres ministères de l'Intérieur, de la Santé, de l'Action sociale, du Tourisme, etc., tandis que l'Autorité palestinienne continue d'exercer son pouvoir sur l'ensemble du territoire⁸,

— 6. Le Quatuor est composé des États-Unis, de la Fédération de Russie, de l'Union européenne et des Nations unies. Conseil de Sécurité des Nations unies, *Feuille de route du Quatuor pour le Moyen-Orient*, 7 mai 2003, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/200/200810/20081011roadmap_fr.pdf

— 7. *The New Humanitarian*, « Gaza depuis 2005 – Chronologie humanitaire des événements », 1^{er} août 2010, <https://www.thenewhumanitarian.org/fr/report/90085/tpo-gaza-depuis-2005-%E2%80%93-chronologie-humanitaire-des-%C3%A9v%C3%A9nements>

— 8. Officiellement, l'Autorité palestinienne exerce son pouvoir dans la bande de Gaza et en Cisjordanie avec la partie Est de Jérusalem incluse. La fragmentation du territoire se matérialise par un contrôle effectif de la bande de Gaza par le Hamas, et un contrôle effectif d'Israël sur les zones C de

with water, hygiene products and essentials and to provide different healthcare facilities with medical supplies. PUI's office in Gaza opened in a volatile political context, both in the Occupied Palestinian Territories and worldwide.

Having obtained a majority in the 2006 parliamentary elections, Hamas joined the Palestinian Authority government and signed an agreement to create a government of national unity with Fatah in March 2007. Internationally, the Quartet on the Middle East closely monitored the talks between Hamas and Fatah as the formation of a government of national unity would be a pivotal phase in resolving the Israel-Palestine conflict and for the phases laid down in the 2003 Roadmap for Peace.⁶ This agreement was very quickly broken when Hamas took control of the Gaza Strip in June 2007. President Mahmoud Abbas dissolved the government of national unity and immediately declared a state of emergency.⁷ On the Israeli side, Ehud Olmert's government declared an air, land and maritime blockade of the Gaza Strip.

The PUI teams were working in this complex and turbulent political configuration. The Palestinian Authority, headquartered in the West Bank, was supposed to have overall control of the Occupied Palestinian Territories. Yet this overall control was, in practice, blocked by Israel. Meanwhile, Hamas had de facto control within the Gaza Strip. Since 2007, the two authorities have operated in parallel, with Hamas creating its own interior, health, social action, tourism and other ministries, while the Palestinian Authority has continued to exercise

— 6. The Quartet comprised the US, the Russian Federation, the European Union and the UN. Conseil de Sécurité des Nations unies, *Feuille de route du Quatuor pour le Moyen-Orient*, 7 mai 2003, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/200/200810/20081011roadmap_en.pdf [English version of the document].

— 7. *The New Humanitarian*, "Gaza humanitarian timeline since 2005", 1 august 2010, <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2010/08/01/gaza-humanitarian-timeline-2005>

bien que ce territoire soit fragmenté. S'ajoute une troisième composante qui est celle du contrôle effectif depuis l'extérieur par Israël. En effet, le blocus instauré en 2007 interdit l'entrée de marchandises et de matières premières à l'intérieur de l'enclave⁹. S'ensuit une limitation des mouvements des Palestiniens pour sortir de Gaza, conditionnée aux situations spécifiques comme les urgences médicales, ainsi qu'une régulation des personnes non palestiniennes depuis le point de passage d'Erez, situé au nord de la bande de Gaza. Des zones d'accès restreintes sont instaurées par Israël le long de la frontière terrestre qui la sépare de la bande de Gaza, soit une zone tampon large d'un kilomètre, ainsi qu'une délimitation maritime imposée aux pêcheurs gazaouis. Lorsque la guerre éclate à Gaza en décembre 2008, les populations civiles sont déjà lourdement touchées par l'ensemble des restrictions causées par le blocus. Dans les faits, plus de deux millions de personnes à Gaza ont besoin d'une assistance humanitaire. La zone de pertinence humanitaire légitime n'est plus à démontrer d'un point de vue opérationnel.

Les guerres successives de 2008, 2012, 2014, 2021 et 2023 dans la bande de Gaza ont été dévastatrices pour la population civile. Les terres agricoles, les structures de santé, les réseaux d'eau et assainissement ainsi que les habitations ont été régulièrement et lourdement endommagées, voire détruites, sans compter le niveau de traumatisme psychologique éprouvé sur plusieurs générations. Jusqu'au 7 octobre 2023, intervenir à Gaza voulait dire avoir la

Cisjordanie. Blandine Destremau, « Fragmentation territoriale et problème d'intégration : le cas palestinien » in Joël Bonnemaison, Luc Cambrézy et Laurence Quinty-Bourgeois (dir.), *Le territoire, lien ou frontière ? : identités, conflits ethniques, enjeux et recompositions territoriales*, Éditions Orstom, 1997, https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/doc34-08/010017034.pdf

— 9. *Le Monde* avec AFP et Reuters, « Israël décrète un blocus partiel sur Gaza, où le Hamas s'organise », 18 juin 2007, https://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2007/06/18/israel-decrete-un-blocus-partiel-sur-gaza-ou-le-hamas-s-organise_925175_3218.html

« Après les attentats commis en Israël par le Hamas, la guerre est à son paroxysme dans la bande de Gaza alors que le cadre politique semble plus que jamais impénétrable. »

“Following the Hamas attacks in Israel, the war has reached its peak in the Gaza Strip, while the political environment seems more impenetrable than ever.”

its power over the whole territory,⁸ even though the territory is fragmented. The third factor was Israel's actual control from outside. The 2007 blockade stopped goods and raw materials from entering Gaza.⁹ This was followed both by measures to limit Palestinians leaving Gaza – they were only allowed to leave in special circumstances, such as medical emergencies – and by controls on non-Palestinians entering at the Erez Crossing at the northern end of the Gaza Strip. Israel created restricted access areas along the land border separating it from the Gaza Strip – a one-kilometre-wide buffer zone – and fishing restrictions were imposed on Gaza's fishermen. When war broke out in Gaza in December 2008, the civilian population was already significantly impacted by all the restrictions caused by

— 8. Officially, the Palestinian Authority administers the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem. The territory is in fact fragmented, with Hamas being in de facto control of the Gaza Strip, and Israel being in de facto control of Area C of the West Bank. Blandine Destremau, « Fragmentation territoriale et problème d'intégration : le cas palestinien » in Joël Bonnemaison, Luc Cambrézy et Laurence Quinty-Bourgeois (dir.), *Le territoire, lien ou frontière ? : identités, conflits ethniques, enjeux et recompositions territoriales*, Éditions Orstom, 1997, https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/doc34-08/010017034.pdf

— 9. *Le Monde* avec AFP et Reuters, « Israël décrète un blocus partiel sur Gaza, où le Hamas s'organise », 18 juin 2007, https://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2007/06/18/israel-decrete-un-blocus-partiel-sur-gaza-ou-le-hamas-s-organise_925175_3218.html

capacité de s'engager sur des actions à long terme¹⁰ pour atténuer les effets néfastes du blocus sur les civils, tout en ayant une agilité à basculer sur des interventions d'urgence lorsqu'une nouvelle guerre reprenait de manière chronique. Après les attentats commis en Israël par le Hamas, la guerre est à son paroxysme dans la bande de Gaza alors que le cadre politique semble plus que jamais impénétrable. Le contrôle effectif extérieur, jusqu'alors exercé par Israël, évolue au fil des opérations militaires terrestres de Tshal par un contrôle effectif intérieur sur une grande partie de la bande de Gaza, et se poursuivra tant que l'objectif d'éliminer totalement les membres du Hamas ne sera pas atteint. Pendant ce temps, et au moment où nous écrivons ces lignes, 97 personnes sont toujours retenues captives à Gaza dont 63 présumées vivantes selon l'armée israélienne, tandis que plus de deux millions de civils luttent quotidiennement pour rester en vie.

Que le contrôle sur un territoire soit global ou effectif, il ne devrait pas y avoir d'incidence – en théorie – sur la zone de pertinence humanitaire si l'on s'en tient à la lecture des besoins et à une réponse humanitaire impartiale. Pourtant, les configurations politiques sont bel et bien déterminantes pour le déploiement de l'aide vers les civils, quelle que soit la gravité de la situation.

Après le lancement de l'offensive en Ukraine le 24 février 2022, la Russie a lancé en septembre de la même année un référendum dans quatre oblasts – division administrative équivalent à une région – qu'elle occupe alors militairement pour les annexer. Cela fera l'objet en octobre 2022 d'une résolution adoptée aux Nations unies pour condamner

— 10. Première Urgence Internationale a mené à Gaza, jusqu'au 7 octobre 2023, plusieurs programmes de sécurité alimentaire, de soutien aux activités agricoles et de pêche ainsi qu'un programme de protection et de valorisation du patrimoine culturel et archéologique palestinien. *Les trésors de Palestine – Programme INTIQAL*, PUI, 8 juin 2022, <https://www.premiere-urgence.org/les-tresors-de-palestine>

the blockade. Over two million people in Gaza needed humanitarian assistance. The zone of legitimate humanitarian applicability became irrefutable from an operational perspective.

The successive wars in the Gaza Strip in 2008, 2012, 2014, 2021 and 2023 have proved devastating for the civilian population. Farmland, healthcare facilities, housing, and water and sanitation systems have been regularly and seriously damaged and even destroyed, not to mention the level of psychological trauma experienced by several generations. Until 7 October 2023, operating in Gaza meant being able to undertake long-term initiatives¹⁰ to mitigate the damaging effect of the blockade on the civilian population, while having the flexibility to switch to emergency interventions when a new war flared up once again. Following the Hamas attacks in Israel, the war has reached its peak in the Gaza Strip, while the political environment seems more impenetrable than ever. Israel's de facto control from outside has morphed, over the course of the Israel Defence Forces' (IDF) military ground operations, into de facto internal control of large swathes of the Gaza Strip. This control will continue until the aim of totally eradicating Hamas's members has been achieved. Over this period, and at the time of writing, ninety-seven people were still being held captive in Gaza, with sixty-three presumed to still be alive, according to the Israeli army, while over two million civilians are fighting to stay alive on a daily basis.

Whether there is overall or de facto control of a territory, this should not, in theory, have an impact on the zone of legitimate humanitarian applicability if the focus is on assessing needs and providing an impartial humanitarian

— 10. Until 7 October 2023, PUI ran several programmes in Gaza focusing on food security, support for farming and fishing, and a programme to protect and develop Palestinian cultural and archaeological heritage. PUI, *Treasures of Palestine*, 8 June 2022, <https://www.premiere-urgence.org/en/treasures-of-palestine>

cette décision unilatérale¹¹. De manière pratique, les activités de PUI conduites jusqu'alors dans l'oblast de Donetsk via un partenaire local passent d'un contrôle effectif des autorités *de facto* à celui de la Russie. Si, dans les faits, l'approche opérationnelle est restée basée sur la même méthode d'identification des besoins les plus urgents des populations et un soutien aux structures de santé assurant des soins primaires, la question de la zone de pertinence humanitaire légitime va de nouveau bouger au niveau du cadre politique. Les acteurs de l'aide doivent intégrer de nouveaux critères qui conditionneront l'accès aux services essentiels (par exemple, seuls les détenteurs d'un passeport russe pourront en bénéficier). Ce changement administratif aura également une incidence au niveau des déplacements de la population. Les habitants de la région se dirigeront majoritairement vers les grandes villes où la situation sécuritaire est plus ou moins stabilisée. Du côté des bailleurs institutionnels internationaux, l'analyse des risques se fait sans réelle concertation entre eux. Les organisations humanitaires recevront, d'un côté, une injonction à intervenir uniquement le long de la ligne de front et principalement du côté ukrainien et, de l'autre, elles seront libres de mettre en œuvre des activités dans des zones plus reculées. Ces conditions varient selon les agendas politiques de chacun, ce qui nous amène à interroger la place du système multilatéral et du rôle de coordination de l'aide humanitaire qu'il est supposé assurer.

response. Yet political configurations are certainly decisive in delivering aid to civilians, regardless of the seriousness of the situation.

Following the launch of its offensive in Ukraine on 24 February 2022, Russia held, in September of that same year, annexation referendums in four oblasts (regional administrative divisions) that it was occupying militarily. The UN adopted a resolution condemning this unilateral decision in October 2022.¹¹ In practical terms, PUI's operations, run via a local partner in Donetsk oblast up to then, switched from the local authorities' *de facto* control to Russian control. In practice, the operational approach continued to be based on the same method of identifying the populations' most urgent needs and supporting health facilities for primary care, yet the issue of the zone of legitimate humanitarian applicability shifted once again at a political level. Aid workers had to take on board new criteria governing access to vital services (for example, only holders of Russian passports were allowed access). This administrative change also had an impact on population movements. The region's residents moved mainly to cities where the security situation was more stable. Risk analysis is carried out without international funders properly consulting each other. On the one hand, humanitarian organisations receive orders to only operate along the frontline and mainly on the Ukrainian side, and, on the other hand, they are free to carry out operations in more remote areas. These conditions vary depending on each organisation's political agenda. And this prompts us to call into question today's multilateral system and the role of humanitarian aid coordination that it is supposed to play.

— 11. *Le Monde*, « Les cartes de la guerre en Ukraine, depuis le début de l'invasion russe, en février 2022 », 28 juillet 2023, https://www.lemonde.fr/international/article/2023/07/28/les-cartes-de-la-guerre-en-ukraine-depuis-l-invasion-russe-de-fevrier-2022_6118209_3213.html

— 11. *Le Monde*, « Les cartes de la guerre en Ukraine, depuis le début de l'invasion russe, en février 2022 », 28 juillet 2023, https://www.lemonde.fr/international/article/2023/07/28/les-cartes-de-la-guerre-en-ukraine-depuis-l-invasion-russe-de-fevrier-2022_6118209_3213.html

Remise en question du système multilatéral

La coordination de l'aide humanitaire, assurée habituellement par les agences des Nations unies¹², n'échappe pas à ces changements de configuration et au besoin de s'ajuster pour garder un minimum de pertinence et de capacité opérationnelle face aux besoins observés sur le terrain et à la dynamique entre les acteurs.

La société civile ukrainienne s'est vite mobilisée pour répondre aux besoins les plus urgents des victimes de la guerre, avec un pragmatisme aussi efficace qu'exemplaire. Les actions mises en œuvre par PUI avant le 24 février 2022 consistaient principalement à assurer des postes de premiers secours le long de la « ligne de contact » qui sépare les zones contrôlées par le gouvernement ukrainien de celles sous contrôle des autorités *de facto*, sur les quatre points de passage situés dans l'oblast de Donetsk que les populations civiles traversaient quotidiennement, pour des raisons administratives ou familiales. En complément de ces activités, un soutien était apporté aux structures de santé de part et d'autre de cette ligne. Un système de coupon permettait aux populations vivant dans la région d'accéder gratuitement à leurs traitements médicaux grâce à des partenariats mis en place avec les pharmacies des différentes localités. À partir du 24 février 2022, la « ligne de contact » a été remplacée par plusieurs lignes de front actives et variables, et les migrations pendulaires ont été remplacées par des déplacements vers les grands centres urbains. Du côté ukrainien, les acteurs nationaux se sont organisés autour d'un noyau municipal associé à des volontaires civils qui se sont très rapidement constitués en associations pour structurer leurs interventions d'urgence. L'appui des organisations internationales permettait de récolter des fonds et d'avoir une réponse à plus grande échelle. Les institutions

Reassessing the multilateral system

Humanitarian aid coordination, usually undertaken by UN agencies,¹² cannot avoid these changes of configuration and the need to adjust to keep a minimum level of relevance and operational capacity in response to needs observed on the ground and the dynamic between stakeholders.

Ukrainian civil society quickly swung into action to meet the war victims' most urgent needs, displaying an effective and exemplary brand of pragmatism. The initiatives that PUI had implemented before 24 February 2022 mainly involved running first-aid posts along the "contact line" separating the zones controlled by the Ukrainian government and those controlled by the *de facto* authorities at the four crossing points located in Donetsk oblast that civilians used daily to commute for family or administrative reasons. In addition, support was provided for healthcare facilities on both sides of the line. A coupon system gave the region's population free access to medical treatment thanks to partnerships with pharmacies in different areas. From 24 February 2022, the "contact line" was replaced with several active and shifting front lines and commuter flows were replaced with population movements towards cities. On the Ukrainian side, national players reorganised around municipal hubs, joining forces with civilian volunteers who swiftly set up associations to structure their emergency response. Support from international organisations helped raise funds and deliver a broader response. So Ukraine's institutions quickly took back leadership of the humanitarian response, which raises the issue of the role played by international players. These geographical focal points have particularities because of each hub's ability to coordinate its own work but also because of circumstances that vary greatly depending on whether the location is Lviv, Dnipro or

— 12. Et notamment par le Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA)

— 12. And notably by the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA).

ukrainiennes ont par conséquent rapidement repris le leadership de la réponse humanitaire, ce qui pose la question du rôle des acteurs internationaux. Ces concentrations géographiques ont à la fois des particularités du fait de la capacité de chaque « noyau » à organiser sa propre coordination, mais aussi des particularités dues à l'hétérogénéité des situations selon que l'on se trouve à Lviv, Dnipro ou Kharkiv. La logique de coordination classique des acteurs humanitaires qui consiste à organiser l'aide selon les secteurs d'intervention ou « clusters » – santé, sécurité alimentaire, eau-hygiène-assainissement, abris, etc. – avec une centralisation de la décision au niveau de la capitale interroge, puisqu'il s'agit plutôt d'ajuster la réponse selon chaque configuration. Sur le plan opérationnel, ce questionnement concernant la légitimité de la zone de pertinence humanitaire invite à considérer plutôt une logique dite de *Area-based coordination* (coordination par zone), c'est-à-dire une logique décentralisée et multisectorielle. Il s'agit de venir en appui au système existant ukrainien et de promouvoir davantage de leadership de la part des acteurs nationaux dans la réponse, plutôt qu'une mise sous « perfusion » selon une logique peu adaptée aux évolutions du conflit.

Du côté des zones sous contrôle russe, la présence de la coordination des Nations unies est malheureusement inexistante. Les acteurs internationaux s'organisent entre eux pour essayer de limiter les risques de duplication de l'aide dans les différentes zones et tentent de maintenir un cadre opérationnel qui garantisse au maximum le respect des principes humanitaires tels que l'inconditionnalité de l'aide. Ce manque de coordination institutionnelle crée de l'espace pour des initiatives bilatérales sur le plan de la diplomatie humanitaire, ce qui remet en question la pertinence du cadre multilatéral actuel. En effet, certains États qui disposent d'une capacité de dialogue avec les deux parties au conflit proposent une médiation allant des négociations pour la résolution du

Kharkiv. The standard coordination rationale among humanitarian players is about organising aid based on clusters: healthcare, food security, water, sanitation and hygiene (WASH), shelter, etc., with decision-making centralised in the capital city. Yet this approach is called into question in Ukraine, where the response has to be tailored to each specific configuration. From an operational perspective, this reappraisal of the legitimacy of the zone of humanitarian applicability invites us to instead consider "area-based coordination": a decentralised, multisector rationale. It is about supporting the existing Ukrainian system and further promoting leadership from national players in the response, rather than using a propping-up method based on a rationale that is unsuited to developments in the conflict.

UN coordination is sadly non-existent in the Russian-controlled areas. International players have organised themselves to try to limit the risks of duplicating aid in the different areas and are trying to maintain an operational framework that guarantees respect for humanitarian principles as much as possible, such as the principle of non-conditionality of aid. This lack of institutional coordination makes space for bilateral initiatives in humanitarian diplomacy. This calls into question the appropriateness of today's multilateral framework. Indeed, some States that are able to talk to both parties in the conflict are suggesting mediation, ranging from talks to end the conflict to the way in which aid is rolled out in NGCA zones. So international aid organisations face new adjustments that could, once again, impact their work on the ground.

As regards the Gaza Strip, coordination work carried out by the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) has always been vital in pooling initiatives from humanitarian organisations, but also in protecting the humanitarian space from certain constraints. Indeed, the high number of contacts and decision-making levels in each authority

conflit jusqu'à la manière dont l'aide humanitaire peut être déployée en zone NGCA. Les organisations humanitaires internationales sont alors confrontées à de nouveaux ajustements qui peuvent une nouvelle fois affecter leurs interventions sur le terrain.

Pour ce qui est de la bande de Gaza, la coordination assurée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) a toujours été essentielle pour mutualiser les actions des organisations humanitaires, mais aussi pour préserver l'espace humanitaire de certaines contraintes. En effet, la multiplicité des interlocuteurs et des niveaux de décision de chaque autorité – selon qu'elle dispose d'un contrôle global ou effectif – rend le déploiement de l'aide relativement complexe. Par exemple, lorsque le Hamas, dès son entrée en fonction en 2007, a demandé aux organisations humanitaires présentes sur place de payer des taxes, seul le dialogue avec OCHA a permis que les organisations en question parlent d'une seule voix pour rappeler que des taxes étaient déjà reversées à l'Autorité palestinienne et que cette double imposition conduirait tout simplement à l'arrêt des activités.

Depuis le 8 octobre 2023, les bombardements intenses et constants de l'armée israélienne sur la bande de Gaza constituent une entrave majeure à l'action humanitaire. En effet, aucune zone n'est épargnée par les attaques, et les ONG prennent des risques considérables en exerçant leur mandat humanitaire. Avant cette date, la sécurité à l'intérieur de Gaza était assurée par les forces de l'ordre qui répondaient à l'administration centrale de l'autorité *de facto*. Le déclenchement de la guerre et le ciblage par Israël des organes du Hamas font que cette gestion sécuritaire est aujourd'hui totalement chaotique : l'administration centrale n'existe plus. Des milices se sont organisées au niveau communautaire, parfois par quartier, ce qui génère une fragmentation de la gestion sécuritaire sur l'ensemble de la bande de Gaza. Les convois

– depending on whether it has overall or de facto control – makes aid delivery relatively complex. For instance, when Hamas asked the humanitarian organisations working in Gaza to pay tax as soon as it gained power in 2007, only dialogue with OCHA helped the relevant organisations speak with one voice to reiterate that tax was already being paid to the Palestinian Authority and that this double taxation would simply bring work to a halt.

Since 8 October 2023, the IDF's intense, constant bombing of Gaza has been a major barrier to humanitarian work. No areas have been spared, and NGOs are taking considerable risks by fulfilling their humanitarian mandate. Prior to 8 October, the Gazan police force ensured order in Gaza and reported to the de facto authority's central administration. The start of the war and Israel's targeting of Hamas' leaders have meant that security management in Gaza is now utterly chaotic. The central administration no longer exists. Militia have formed at a community level, sometimes for each district, leading to a fragmentation of security management across the Gaza Strip. Humanitarian convoys entering Gaza via the Rafah Crossing were previously authorised by the Egyptian, Israeli and then the de facto authorities inside Gaza. But now, once a convoy has gone through the crossing, it is left to fend for itself for security and convoys regularly run the risk of being looted and attacked by crowds. Humanitarian aid trucks coordinated by NGOs and the UN remain stuck at the Rafah Crossing on the Egyptian border for several months, while private convoys cross the border more arbitrarily.

Air strikes have not stopped since October 2023. First, Israel designated Al-Mawasi as a safe zone, and then expanded it to include some of Khan Yunis and the eastern section of Deir El-Balah. Aid workers in this area were, in theory, exempt from making authorisation requests to the Israeli authorities to move around and distribute aid

humanitaires passant par Rafah étaient jusqu'alors validés par les trois autorités égyptiennes, israéliennes puis par les autorités *de facto* à l'intérieur de Gaza. Aujourd'hui, une fois le passage effectué, chaque convoi est livré à lui-même pour gérer sa propre sécurité et se retrouve régulièrement confronté à des risques de débordements ou de pillages. Les camions d'aide humanitaire coordonnés entre les ONG et les Nations unies restent bloqués durant plusieurs mois à la frontière égyptienne à Rafah, tandis que des convois privés franchissent le passage de manière plus aléatoire.

Les bombardements n'ont pas cessé depuis octobre 2023. Israël a d'abord défini une zone humanitaire à Al-Mawasi, puis a élargi le périmètre sur une partie de Khan Younès et la partie Est de Deir el-Balah. Les humanitaires opérant à l'intérieur de ce périmètre pouvaient, en théorie, être exemptés des demandes d'autorisation adressées aux autorités israéliennes pour circuler ou procéder à des distributions sans prendre le risque d'être bombardés. En dehors de cette zone, tout mouvement devait être notifié via une plateforme informatique gérée avec OCHA pour transmettre leurs coordonnées GPS et le parcours envisagé. Chaque demande faisait l'objet d'un accusé de réception. Dans les faits, cette zone humanitaire a été bombardée à de nombreuses reprises et aujourd'hui, plus aucun accusé de réception n'est envoyé. Chaque mouvement se fait en fonction de l'appréciation de l'organisation selon sa propre analyse des risques.

Un autre élément est également déterminant pour la suite, à savoir le positionnement d'Israël vis-à-vis du système international des Nations unies. Un projet de loi est en cours d'étude au sein de la Knesset pour inscrire l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) – l'un des principaux acteurs qui fournit l'aide humanitaire à Gaza – sur la liste des organisations terroristes. C'est la première fois qu'un État membre des Nations unies entreprend ce

« Le cadre juridique et déontologique humanitaire n'a jamais été autant mis au défi alors que, paradoxalement, il n'y a jamais eu autant d'acteurs se revendiquant de l'action humanitaire. »

“The legal and ethical framework for humanitarian intervention has never faced such a difficult challenge before – paradoxically at a time when there have never been so many players claiming to do humanitarian work.”

here without the risk of being bombed. Each movement outside this zone was supposed to be notified using an IT platform co-managed with OCHA to pass on GPS coordinates and the planned route. Receipt of each request was acknowledged. Yet in practice this humanitarian zone has been bombed many times and no acknowledgements of receipt are given any more. Each movement is now undertaken based on the organisation's assessment and its own risk analysis.

Another factor is decisive in what happens next: Israel's position regarding the UN international system. The Knesset (Israeli parliament) is currently considering a bill to include the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA) on a list of terrorist organisations. UNRWA is one of the main providers of humanitarian aid in Gaza. This is the first time that a UN Member State has ever taken such a step. And decisions taken by the International Court of Justice show a new balance of power between legal and political frameworks – this time with a criminal perspective – that will have a major impact on the way in which today's context develops.

type de démarche. Par ailleurs, les décisions prises au niveau de la Cour internationale de justice montrent un nouveau rapport de force entre les cadres juridique et politique, cette fois sur une base pénale, qui aura de lourdes conséquences sur l'évolution du contexte actuel.

En conclusion, le cadre juridique et déontologique humanitaire n'a jamais été autant mis au défi alors que, paradoxalement, il n'y a jamais eu autant d'acteurs se revendiquant de l'action humanitaire. L'instrumentalisation de celle-ci par les États en tant que *soft power*, ou l'usage de la rhétorique des principes humanitaires, n'a jamais été aussi forte au niveau des parties d'un conflit, qu'elles soient État ou groupe armé. La quête de la zone de « pertinence humanitaire légitime » se traduit par un rapport de force qui se resserre entre ses prétendants autant qu'elle crée de graves dissonances dans son application.

Garder le prisme de l'analyse des besoins et de la protection des civils est non seulement une question déontologique, mais aussi une question morale qui ne doit pas être dissociée de la redevabilité des acteurs étatiques et non étatiques à garantir et respecter cet espace humanitaire légitime. En tant qu'acteur humanitaire appartenant à la société civile, il nous paraît également important de rappeler le rôle que peut jouer une quatrième dimension dans cette composition globale, à savoir celui de l'opinion publique. Lorsque l'entrave à l'action humanitaire atteint le niveau ultime d'une paralysie totale de l'aide sur le terrain, le témoignage devient alors le dernier recours possible.

Nous souhaitons à travers cet article rendre hommage à nos équipes sur le terrain en Palestine et en Ukraine qui, au péril de leur vie, apportent un soutien aux populations civiles avec dévouement et courage. Sans eux, l'action de Première Urgence Internationale ne serait pas possible. Nous remercions également Jihad Abu Hassan, Nicolas Ben Oliel et Benjamin Gaudin pour leurs précieuses contributions.

In conclusion, the legal and ethical framework for humanitarian intervention has never faced such a difficult challenge before – paradoxically at a time when there have never been so many players claiming to do humanitarian work. State exploitation of this for soft power and use of humanitarian principles as rhetoric have never been so strong among the parties of a conflict, whether States or armed groups. The quest for a zone of legitimate humanitarian applicability is reflected in an intensifying power struggle between its aspirants and is creating major dissonance in application of it.

A focus on needs assessment and civilian protection is not just an ethical issue but a moral one too. This issue should not be disconnected from the accountability of State players and non-State players in guaranteeing and respecting this legitimate humanitarian space. Representing a humanitarian organisation in civil society, we also feel that it is important to emphasise the role that a fourth dimension can play in this overall configuration: public opinion. When barriers to humanitarian work cause total aid paralysis on the ground, personal testimony becomes the last possible resort.

Through this article, we would like to pay tribute to our teams on the ground in Palestine and Ukraine. They show dedication and courage while risking their own lives to help the civilian population. PUI's work would not be possible without them. We would also like to thank Jihad Abu Hassan, Nicolas Ben Oliel and Benjamin Gaudin for their valuable contributions.

Translated from the French by Gillian Eaton

Biographies



OLIVIER ROUTEAU

Diplômé en droit et sciences politiques, Olivier Routeau complète sa formation à la gestion de projets humanitaires à Bioforce en 2007. Il intègre ensuite l'ONG Triangle Génération Humanitaire en tant que coordinateur terrain, puis chef de mission en République centrafricaine, au Liban, au Congo Brazzaville et en Tunisie. Il rejoint Première Urgence Internationale en 2011, d'abord en tant que responsable du pôle Afrique, puis dirige le service des urgences et du développement opérationnel de 2015 à 2018. Depuis 2018, il assure la fonction de directeur des opérations de l'association. Olivier collabore également avec l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) depuis 2014, et devient en 2020 le responsable pédagogique de la formation « Manager de programmes internationaux ».

Olivier Routeau graduated in law and political science, then rounded off his education through training in humanitarian project management at Bioforce in 2007. He then joined the NGO *Triangle Génération Humanitaire* as Field Coordinator and subsequently Mission Leader in the Central African Republic, Lebanon, Congo-Brazzaville and Tunisia. Olivier joined *Première Urgence Internationale* in 2011, first working as head of the Africa department, before leading the Emergencies and Operational Development Department from 2015 to 2018. Since 2018, he has been Director of Operations. Olivier has also worked for the French think tank IRIS (French Institute for International and Strategic Affairs) since 2014 and, in 2020, he became the director of studies of the "International Programme Management" course.

AMAL ABOU EL GHAYT-HUART

Après avoir obtenu un master en Gestion de programmes humanitaires en 2005, Amal Abou El Ghayt-Huart débute son parcours professionnel dans le domaine de la solidarité internationale au sein du Secours Populaire Français en tant que chargée des programmes au Maghreb et au Moyen-Orient. En 2011, elle intègre le Secours Islamique France en tant que responsable du pôle Maghreb, Moyen-Orient et Asie au moment où se déclenchent les révolutions arabes. Amal occupera ensuite la fonction de responsable plaidoyer et des relations extérieures, avant de rejoindre Première Urgence Internationale en 2018 en tant que responsable Asie et Europe où elle supervisera, entre autres, les opérations menées en Ukraine. Depuis 2021, Amal occupe le poste de chargée des relations médias au sein de la même organisation.

Amal Abou El Ghayt-Huart obtained a master's degree in management of humanitarian programmes in 2005. She began her career in international aid as a programmes officer for the Maghreb and Middle East for *Secours Populaire Français*. She joined *Secours Islamique France* in 2011 as head of the Maghreb, Middle East and Asia department when the Arab Spring was beginning. She was later the organisation's advocacy and external relations manager. In 2018, she joined *Première Urgence Internationale* (PUI) as head of Asia and Europe. Her duties involved overseeing operations in Ukraine. She has been Media Relations Officer at PUI since 2021.

Comment les conflits en Ukraine et à Gaza mettent en lumière le rôle incontournable des acteurs locaux, en dépit d'une neutralité contestée

How the Ukraine and Gaza conflicts showcase the vital role of local players, despite their disputed neutrality

Nicolas Mouly • Secrétaire adjoint d'ALIMA et conseiller pour la Chaîne de l'Espoir sur les questions d'accès et de sécurité

A

cteurs de première ligne, les travailleurs humanitaires locaux sont aussi les premiers visés par les belligérants. Rendant hommage à leur action tout en pointant leur difficulté à être en ligne avec le principe de neutralité, l'auteur esquisse les contours d'une adaptation de ce dernier à partir des conflits en Ukraine et à Gaza.

Dès le début de l'escalade brutale des affrontements en Ukraine et à Gaza, l'aide humanitaire mobilisée en premier lieu – et comme toujours – a été celle de proximité délivrée par les organisations locales. À leur tour, et alors que les médias du monde entier braquaient leur attention sur ces deux parties du monde, les organisations humanitaires internationales se sont mises en ordre

Local aid workers are frontline players, but also the first ones to be targeted by belligerents. Here, the author pays tribute to their work and underlines their difficulty to abide by the principle of neutrality. He also suggests how this principle could be adjusted based on the Ukraine and Gaza conflicts.

From the outset of the brutal escalation of hostilities in Ukraine and Gaza, humanitarian aid was rolled out. As always, the first aid was local and came from local organisations. In turn, and as media outlets all over the globe focused their attention on these two regions, international aid agencies geared up as well. States have provided huge aid budgets. Yet some of these same States contribute to the war efforts too. So hundreds of aeroplanes and trucks have been loaded with medical aid and food and have

de marche. Des budgets très importants ont été débloqués par des États – certains prenant pourtant part aux efforts de guerre – et ont donné lieu à l’envoi de centaines d’avions et de camions chargés d’aide médicale et alimentaire destinés à ces deux pays. Chacun a encore en tête les images des convois de camions partis pour l’Ukraine, entassés aux frontières polonaises et moldaves, ou bloqués entre Rafah et Al-Arish en Égypte.

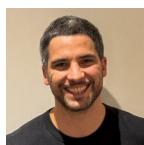
Pour autant, la plupart des organisations non gouvernementales (ONG) internationales ont été confrontées à la même réalité : envoyer des travailleurs humanitaires étrangers s’avérait excessivement dangereux, parfois inutile du fait d’un système de soins efficient (comme en Ukraine), ou impossible compte tenu des restrictions à l’entrée (comme à Gaza). Une réalité qui, relayée par les ONG et les médias, pouvait renvoyer l’image d’une aide humanitaire internationale entravée, inefficace et, de fait, ne parvenant pas aux populations en danger. Dès lors, l’aide a continué à être délivrée en très grande partie par les travailleurs humanitaires nationaux de ces deux pays, organisés dans des structures nationales ou locales, déjà présents, formés et animés d’un esprit de solidarité sans faille. Si on peut la comprendre, eu égard à l’agression militaire subie par leurs pays respectifs, la neutralité très relative, voire inexistante, de ces acteurs majeurs de l’aide les a de fait exposés aux attaques incessantes des belligérants russes ou israéliens. Cette situation quasi-paroxystique, s’agissant des deux conflits en cours, doit d’autant plus nous amener à penser à de nouveaux mécanismes d’aide et de protection de ces acteurs nationaux que la question de la localisation de l’aide humanitaire est, depuis de nombreuses années, à l’agenda de la communauté de l’aide. Particulièrement mis à rude épreuve dans le cadre des guerres contemporaines, le principe absolu de neutralité pourrait être adapté au profit de l’efficacité de l’aide délivrée par les acteurs nationaux. Ce sont donc trois interrogations majeures que nous allons aborder au fil de cet article.

headed to these two regions. We can all still remember the images of convoys of trucks heading to Ukraine, amassed at the Polish and Moldavian borders, or of trucks blocked between Arish in Egypt and Rafah in the Gaza Strip.

Yet most international NGOs (non-governmental organisations) have faced the same reality: sending foreign aid workers has turned out to be excessively dangerous and sometimes unnecessary because of an efficient health system (like in Ukraine) or even impossible because of entry restrictions (like in Gaza). This reality, shared with us by NGOs and the media, could give the impression of international humanitarian aid that is hampered, ineffective and not actually reaching populations in danger. Aid has continued to be largely delivered by national humanitarian workers in these two countries, organised by national or local structures already present, trained and driven by an unfailing spirit of solidarity. Given the military aggression that their respective countries have undergone, we can understand why local aid providers have little sense of neutrality, or even none at all. But this lack of neutrality has made them vulnerable to incessant attacks from the Russian or Israeli belligerents. This eruptive situation in the two conflicts underway should prompt us to think of new systems for aid and protection of these national players, especially given that the localisation of aid has, for many years, been on the humanitarian community’s agenda. The absolute principle of neutrality has been tested particularly severely in modern wars. It could be adjusted for the sake of effectiveness of aid delivered by national players. So there are three major questions that we will tackle in this article.

Is international aid hampered, ineffective and too far from populations?

International NGOs (INGOs) had long been aware of the contexts of the two conflicts underway. Yet they were surprised by the violence and scale of

NICOLAS
MOULY

Une aide humanitaire internationale entravée, inefficace et trop éloignée des populations ?

Bien qu'en alerte depuis longtemps sur ces deux contextes, les ONG internationales (ONGI) ont été surprises par la violence et l'ampleur des bombardements dès les premières heures des deux conflits. Elles ont dû s'organiser dans des contextes inédits. Tandis que l'aide humanitaire internationale était financée par les pays soutenant l'Ukraine face à la Russie, ce sont notamment des pays soutenant politiquement – et parfois militairement – Israël qui financent l'aide au profit des Palestiniens. Si ce n'est pas l'objet de ce texte, délivrer de l'aide humanitaire grâce aux financements des pays et institutions directement impliqués dans le conflit pose déjà logiquement la question de la neutralité. Mais cela pose aussi la question de l'efficacité de l'aide, le sort des populations vulnérables dépendant de toute évidence des choix politiques qui dirigent les financements – même si c'est là une question bien plus ancienne que les deux conflits qui nous intéressent. Ainsi en Ukraine, plusieurs bailleurs étatiques, dont le gouvernement français, ont interdit aux ONGI d'aider les populations dans les territoires sous contrôle russe. À Gaza, le gouvernement américain a tout de suite proposé de financer des hôpitaux de campagne dans les zones déclarées unilatéralement par l'armée israélienne « zones humanitaires », en dépit de l'absence totale de protection des hôpitaux. La suspension des financements américains de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* – UNRWA en anglais), sous la pression israélienne, a porté un immense préjudice du fait de la part de l'agence dans l'aide humanitaire sur ce territoire¹. De même, selon un sondage

the bombings right from the outset of these two wars. They had to get organised in unprecedented circumstances. International humanitarian aid in Ukraine was financed by countries supporting Ukraine in the face of Russia. However, countries that support Israel politically, and sometimes militarily, are funding aid going to Palestinians. The issue might not be the subject of this article, but the delivery of humanitarian aid thanks to funding from countries and institutions directly involved in the conflict is enough to bring up the contentious matter of neutrality. Yet this also raises the issue of effectiveness of aid as the fate of vulnerable populations clearly depends on the political choices that determine funding, though this issue is much older than the two conflicts we are interested in here. For example, in Ukraine, several State funders, including the French government, have forbidden INGOs from helping populations in territories under Russian control. And in Gaza, the US (United States) government quickly offered to finance field hospitals in zones that the Israeli army had unilaterally declared to be "humanitarian zones", despite a total absence of hospital protection. The suspension – under Israeli pressure – of US funding for UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) dealt a heavy blow because of this agency's share of aid work in the zone.¹ Similarly, according to a telephone survey of Gaza inhabitants, the local population reproaches Israel for blocking humanitarian aid but does not vindicate local authorities that misappropriate humanitarian aid for personal or political purposes.² For example, both in Ukraine and Gaza, international humanitarian aid served, from the outset, as a political tool for powerful countries involved in these conflicts

— 1. Abby Stoddard, Paul Harvey, Monica Czwarno et al., *Humanitarian Access SCORE Report: Gaza – the first six months. Survey on the coverage, operational reach, and effectiveness of humanitarian aid*, Humanitarian Outcomes, March 2024, https://humanitarianoutcomes.org/SCORE_Gaza_2024

— 1. Abby Stoddard, Paul Harvey, Monica Czwarno et al., *Humanitarian Access SCORE Report: Gaza – the first six months. Survey on the coverage, operational reach, and effectiveness of humanitarian aid*, Humanitarian Outcomes, March 2024, https://humanitarianoutcomes.org/SCORE_Gaza_2024

— 2. *Idem*.

téléphonique des habitants de Gaza, si la population reproche à Israël de bloquer l'aide humanitaire, elle ne dédouane pas pour autant les autorités locales qui détournent ou utilisent les biens humanitaires à des fins personnelles ou politiques². De ce fait, tant en Ukraine qu'à Gaza, l'aide humanitaire internationale a, dès le début, servi d'outil politique pour les pays puissants engagés de près ou de loin dans ces conflits, neutralisant une partie de son efficacité avant même de pouvoir la distribuer³.

Sur le terrain, on observe bien sûr des contraintes inhérentes à l'action humanitaire en zone de guerre, mais elles sont réellement particulières ici. Ainsi, dès les premiers jours à Gaza, l'accès aux populations en danger est devenu un cauchemar pour les organisations internationales. D'une part, pour évacuer du territoire le personnel humanitaire qui le souhaitait et, d'autre part, pour faire entrer des biens de première nécessité, des médicaments et du personnel prêt à aider. Comme on l'a déjà observé maintes fois dans d'autres contextes (dans le Tigray, en Éthiopie, ou au Soudan, pour de récents exemples), le blocus total imposé par Israël à la bande de Gaza a poussé à l'absurde les blocages administratifs odieux auxquels fait face l'aide humanitaire internationale. De fait, les premiers camions de médicaments et personnels humanitaires ne sont entrés qu'après plusieurs semaines de négociations.

En Ukraine, en dépit d'une opération de communication parfaitement rodée par les autorités ukrainiennes pour appeler à la solidarité internationale, celle-ci s'est heurtée aux bombardements russes. Lors des premiers mois de la guerre, la très grande majorité des ONGI sont restées bloquées à Lviv, tout à l'ouest du pays. Malgré une forte volonté

either remotely or closely, which cancelled out some of that aid's effectiveness before it could even be delivered.³

On the ground, we of course see constraints that are inherent to humanitarian work in any war zone, but these constraints are particularly striking here. For example, in the first days of the Gaza conflict, access to populations in danger became a nightmare for international organisations. On the one hand, it was a nightmare to evacuate humanitarian workers who wanted to get out, and, on the other hand, it was a nightmare to bring into the zone vital products, medicines and workers ready to help. As we have already seen so many times in other contexts (in the Tigray region, in Ethiopia, and Sudan to give recent examples), the complete blockade that Israel has imposed upon the Gaza Strip has made the awful administrative blockages faced by international aid there seem utterly absurd. The first trucks loaded with medicines and aid workers only entered the zone after several weeks of negotiations.

And in Ukraine, despite a well-prepared communication campaign from the Ukrainian authorities calling for international solidarity, this solidarity came up against Russian bombings. In the first months of the war, most INGOs remained blocked in the city of Lviv, in the far west of the country. In spite of a strong desire to deliver aid, the intensity and unpredictability of Russian strikes, as well as the advances of its army on the ground, completely halted international teams far from the front lines. So the main method of assistance involved sending products and materials of all kinds from Europe, via Lviv, to Ukrainian volunteer organisations on the front lines.

— 2. *Idem*.

— 3. Tiara Ataii, "Why Ukraine is moving the needle on old debates about humanitarian neutrality", *The New Humanitarian*, 16 May 2023, <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2023/05/16/ukraine-debates-humanitarian-neutrality-debates>

— 3. Tiara Ataii, "Why Ukraine is moving the needle on old debates about humanitarian neutrality", *The New Humanitarian*, 16 May 2023, <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2023/05/16/ukraine-debates-humanitarian-neutrality-debates>

de délivrer de l'aide, l'intensité et l'imprévisibilité des frappes russes ainsi que l'avancée de son armée au sol ont complètement immobilisé les équipes internationales loin des lignes de front. Le principal mode d'assistance était alors l'envoi de matériels et de biens en tout genre depuis l'Europe, en passant par Lviv, vers les organisations de volontaires ukrainiens sur les lignes de front.

Dans les deux guerres, la violence inédite des bombardements a constitué l'un des obstacles les plus forts. Les ONGI, responsables de la sécurité de leurs employés, sont de toute évidence réticentes à envoyer du personnel dans des zones à très fort risque de blessures ou de morts. De même, les travailleurs humanitaires eux-mêmes sont bien sûr hésitants à s'y rendre. Par conséquent, quand le niveau de violence n'oblige tout simplement pas à évacuer des zones entières, pourvoir les postes nécessaires pour délivrer l'aide devient un enjeu majeur d'efficacité de l'aide. Gaza en est encore le parfait exemple, avec des équipes évacuées de nombreuses fois, au gré des avertissements et des bombardements israéliens.

Les exigences administratives démesurées, l'intensité de la violence et l'inadéquation aux réalités du terrain ont été et demeurent des facteurs clefs de l'inefficacité de l'aide humanitaire internationale. Confrontée en outre à son utilisation politique par les pays impliqués dans les conflits, cette aide a montré ses limites en Ukraine et à Gaza. L'implication des acteurs nationaux de l'aide humanitaire est alors indispensable pour subvenir aux besoins de la population. Néanmoins, il faut aussi mesurer que, tout particulièrement dans les conflits – et ces deux-là sont très éclairants à cet égard –, il n'est pas possible d'ignorer le fait que les acteurs nationaux sont, par définition, de leur pays. C'est une tautologie volontaire pour signifier qu'ils sont évidemment sensibles à ce que subit celui-ci, qu'ils sont imbriqués dans des réseaux d'allégeance amicale et communautaire qui peuvent s'exprimer par des

In both wars, the unprecedented violence of the bombings has been one of the biggest obstacles. INGOs, which are responsible for their employees' safety, are obviously reluctant to send their workers into zones where they face a high risk of injury or death. Similarly, aid workers themselves are reluctant to enter such zones. So, when the level of violence does not require evacuation from whole zones, filling posts needed to deliver aid becomes a major issue of aid effectiveness. Gaza is the perfect example of this, with teams having been evacuated several times in accordance with Israel's warnings and bombings.

Excessive administrative demands, high-intensity violence and an incompatibility with realities on the ground have been, and remain, key factors in the ineffectiveness of international humanitarian aid. Furthermore, this aid has been misused politically by the countries involved in the conflicts, so it has shown its limits in Ukraine and Gaza. The involvement of national players in humanitarian aid is therefore vital in meeting the needs of the population. Yet we cannot ignore the fact that national players are, by definition, from the country in which they work. And these two conflicts are especially illuminating in that regard. Mentioning that national players are, by definition, from the country in which they work is deliberately pleonastic here. Indeed, it is worth stressing that these players are obviously sensitive to the horrors that their own country is undergoing and that they are rooted in networks of friends and communities that may well express themselves through biases that are understandable. These biases can sometimes take the form of patriotic support or even collusion with belligerents.

National humanitarian aid in the context of war: is neutrality being called into question?

We cannot emphasise this point enough: local civil societies are the ones that always provide initial aid when a humanitarian crisis suddenly arises, whatever

partis pris compréhensibles qui, parfois, peuvent aller jusqu'à une forme de soutien patriotique, voire à des formes de collusion avec les belligérants.

L'aide humanitaire nationale en contexte de guerre : la neutralité en question ?

On ne dira jamais assez que les sociétés civiles locales forment toujours les premiers secours lorsque survient une crise humanitaire, quelle que soit sa cause. Qu'il s'agisse des protections civiles, des pompiers, des secouristes ou des associations, ils sont par définition les premiers sur place et les derniers à partir, au plus proche des populations en danger. Il en irait de même dans beaucoup d'autres pays touchés par une catastrophe naturelle majeure ou un conflit.

Les volontaires ukrainiens, le Croissant-Rouge palestinien, les employés de l'UNRWA, les initiatives privées, les organisations de la société civile et, au-delà, les agents employés dans le service public ou privé national – lorsqu'ils ont encore les moyens de travailler – sont de ces secours de première ligne intervenus en Ukraine et à Gaza. Parmi eux, quand ils ne l'étaient pas déjà, nombre sont devenus des travailleurs humanitaires, que l'on appelle « nationaux » ou « locaux » sans que l'on sache toujours très bien distinguer la volonté de clarification d'un certain dédain. Mais de fait, on retrouve le même fonctionnement au Soudan avec les *communal kitchens*, ou en Syrie il y a quelques années avec les Casques blancs.

En Ukraine et à Gaza, contrairement à la grande majorité du personnel international, ces personnels nationaux n'ont pas eu le choix de partir, ou l'obligation d'évacuer. Cela peut s'expliquer par l'origine de leur structure, leur lieu de résidence et par l'expérience acquise depuis de longues années, dix ans pour les volontaires ukrainiens, et plus de quarante ans pour les secouristes gazaouis. Étant donné leur accès privilégié aux populations et grâce à une organisation efficace, ils sont devenus très

« En Ukraine et à Gaza, contrairement à la grande majorité du personnel international, ces personnels nationaux n'ont pas eu le choix de partir, ou l'obligation d'évacuer. »

“In Ukraine and Gaza, these national workers have not, contrary to most international workers there, had the possibility of leaving, nor have they been obligatorily evacuated.”

the cause. Whether they are civil defence units, firemen, first-aid workers or charities, local players in civil society are, by definition, the first ones on the scene and the last ones to leave. Moreover, they are the closest ones to populations in danger. This is true in many countries affected by a natural catastrophe or conflict.

Ukrainian volunteers, the Palestinian Red Crescent, UNRWA employees, private initiatives, civil society organisations and, beyond these players, employees in national public or private services – when they still have the resources to operate – were the first providers of aid in Ukraine and Gaza. Many of these players have become humanitarian workers, if they were not already. We call them “nationals” or “locals”, though with these words we do not always know how to distinguish a desire for clarification from a certain disdain. We find the same configuration in Sudan with *communal kitchens* and, a few years ago, we saw a similar trend in Syria with the White Helmets.

In Ukraine and Gaza, these national workers have not, contrary to most international workers there, had the possibility of leaving, nor have they been obligatorily evacuated. We can explain this by

Fig.1 – Présence opérationnelle

Les fournisseurs de l'aide en Ukraine sont représentés ici par le nombre d'organisations et leur taille moyenne en personnel

Fig.1 – Operational presence

Humanitarian providers inside Ukraine are depicted here by numbers of organisations and their average staff size

Data sources: GDHO (humanitarianoutcomes.org) and OCHA (humanitarianresponse.info/en/operations/ukraine)

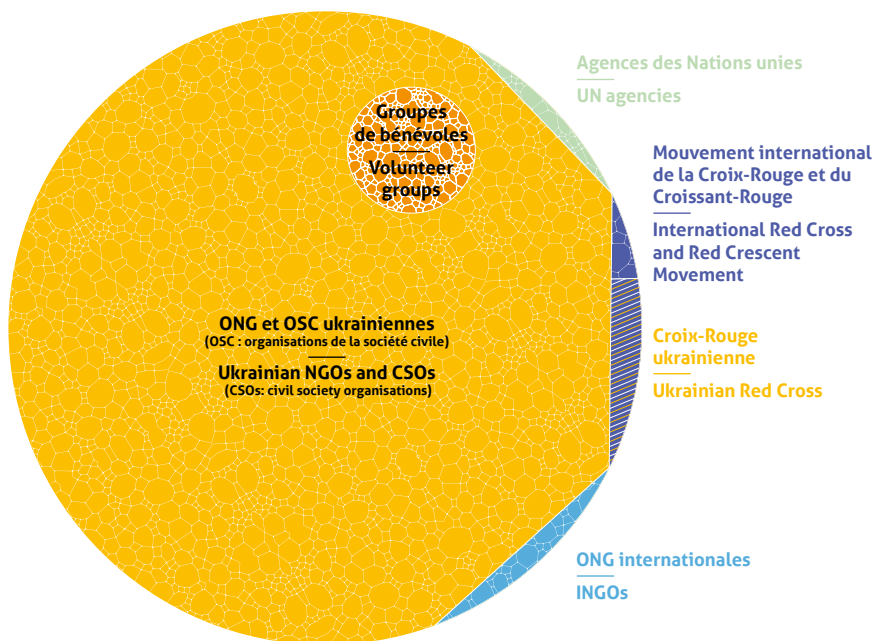


Fig.2 – Les fournisseurs les plus présents et efficaces, selon les personnes interrogées

Fig.2 – Most present and effective providers, according to survey respondents

Données provenant de l'étude de Gaza sur la couverture, la portée opérationnelle et l'efficacité, février 2024

Data from Gaza survey on coverage, operational reach and effectiveness, February 2024

humanitarianoutcomes.org/projects/core



majoritaires au sein du système humanitaire. En Ukraine, une étude produite au début de la guerre recense 150 ONG nationales, des groupes religieux et près de 1700 groupes d'aide locaux nouvellement constitués⁴.

De même à Gaza, selon une étude produite en février 2024, les principaux fournisseurs de l'aide sont les personnels nationaux des agences des Nations unies, du Croissant-Rouge, de l'ONG palestinienne MA'AN, du ministère du Développement social et de la Coopération avec les pays arabes du Golfe. Moins de dix ONG internationales géraient des opérations directes sur le terrain à ce moment-là⁵.

Souvent considérés comme parties prenantes, les acteurs locaux sont fréquemment visés par les forces armées adverses. Leur proximité, leur efficacité et leur implication auprès d'un seul belligérant les rendent extrêmement vulnérables aux attaques des armées opposées, aux dommages collatéraux et au dénigrement de leur action. Ainsi, selon les données compilées par la base de données sur la sécurité des travailleurs humanitaires (*Aid Worker Security Database*), 163 travailleurs humanitaires ont été tués à Gaza lors des trois premiers mois de la guerre⁶. Au total, depuis le début de la guerre en octobre 2023 et jusqu'en août 2024, ce sont 275 personnels humanitaires nationaux qui ont été tués et 79 blessés tandis que 7 personnels internationaux étaient tués et 2 autres blessés⁷. D'un point de vue purement statistique, 97,5 % du personnel

the origin of their structure, their place of residence and their experience gained over many years: ten years for Ukrainian volunteers and over forty years for Gazan first-aid workers. Given their easy access to populations and thanks to their efficient organisation, these workers are now in the majority in the humanitarian system. In Ukraine, a study carried out at the start of the war listed 150 national NGOs, as well as religious groups and around 1,700 newly formed local aid groups.⁴

Similarly, in Gaza, according to a study in February 2024, the main providers of aid are national workers for UN agencies, for the Red Crescent, for the Palestinian NGO MA'AN, for the Palestine Ministry of Social Development, and for cooperation with Arabian Gulf countries. At the time of that study, fewer than ten international NGOs were managing operations directly on the ground.⁵

These local players are often seen as active participants in the war, so they are frequently targeted by the opposing armed forces. Their closeness, their effectiveness and their involvement with only one of the belligerents make them very vulnerable to collateral damage, to attacks from the opposing army and to denigration of their actions. For example, according to data gathered by the Aid Worker Security Database, 163 aid workers were killed in Gaza during the first three months of the war.⁶ In total, since the start of the war in October 2023 and up to August 2024, as many as 275 national aid workers were killed and seventy-nine injured, whereas only seven international aid workers were killed and only two injured.⁷ From a purely

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

— 5. Abby Stoddard, Paul Harvey, Monica Czwarneo et al., *Humanitarian Access Score Report...*, op. cit.

— 6. Meriah-Jo Breckenridge, Mariana Duque-Diez and Abby Stoddard, *Figures at a glance, 2024*, Humanitarian Outcomes, July 2024, https://humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/figures_at_a_glance_2024.pdf

— 7. Base de données sur la sécurité des travailleurs humanitaires.

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

— 5. Abby Stoddard, Paul Harvey, Monica Czwarneo et al., *Humanitarian Access Score Report...*, op. cit.

— 6. Meriah-Jo Breckenridge, Mariana Duque-Diez and Abby Stoddard, *Figures at a glance, 2024*, Humanitarian Outcomes, July 2024, https://humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/figures_at_a_glance_2024.pdf

— 7. Aid Worker Security Database.

humanitaire tué est originaire de Gaza, ce qui démontre, d'une part, l'implication massive du personnel national et, d'autre part, l'absence complète de protection à leur égard. L'armée israélienne cible des hôpitaux, des convois humanitaires et du personnel médical sans chercher à le dissimuler.

En Ukraine, depuis le début de la guerre en février 2022 et jusqu'en août 2024, treize travailleurs humanitaires ukrainiens ont été tués, trente-cinq blessés et trente-neuf kidnappés, tandis que huit personnels internationaux étaient tués et que treize autres étaient blessés⁸. Il est néanmoins très difficile de distinguer les volontaires ukrainiens parmi les plus de 30 000 civils tués et/ou blessés à ce jour⁹.

Adapter le principe de neutralité pour équilibrer protection des travailleurs humanitaires locaux et efficacité de l'aide ?

La neutralité est, en théorie, la pierre angulaire de l'aide humanitaire dans un conflit armé. Il n'y aurait pas de meilleure garantie d'accès et de protection que d'agir entre les belligérants sans être suspecté de prendre part aux hostilités. Ce principe est discuté par certains quant à son fondement même tandis que, depuis bien longtemps, des acteurs ont assumé l'adapter dans de nombreux contextes. Mais si, en Ukraine et à Gaza en particulier, ce concept est critiqué, c'est précisément du fait de l'ampleur de l'implication d'acteurs nationaux – laquelle s'explique en grande partie par les raisons que nous avons évoquées.

De fait, après bientôt trois ans de guerre en Ukraine et plus d'un an à Gaza, comment demander aux organisations et aux travailleurs humanitaires qui délivrent une aide vitale auprès de leur propre population de rester indifférents à

— 8. *Idem*.

— 9. Statista, *Nombre de civils tués ou blessés enregistré par le Haut-Commissariat des Nations unies depuis le début de la guerre en Ukraine le 24 février 2022, en juin 2024*, <https://fr.statista.com/statistiques/1293980/nombre-victimes-guerre-ukraine>

statistical perspective, 97.5% of aid workers killed were from Gaza. This shows, on the one hand, the huge involvement of national workers and, on the other hand, a complete absence of protection towards them. The Israeli army targets hospitals, aid convoys and medical workers without trying to conceal it.

In Ukraine, from the start of the war in February 2022 up to August 2024, thirteen Ukrainian aid workers were killed, thirty-five injured and thirty-nine kidnapped, whereas eight international workers were killed and thirteen injured.⁸ Yet it is difficult to distinguish Ukrainian volunteers from more than 30,000 civilians killed or injured to date.⁹

Should the principle of neutrality be adjusted to balance the protection of local aid workers with the effectiveness of aid?

In theory, neutrality is the cornerstone of humanitarian aid in armed conflicts. There could be no better guarantee of access and protection for operating in between belligerents without being suspected of taking part in the hostilities. Some dispute the very basis of this principle, yet for a long time players have adapted this principle in many contexts. The concept is especially disputed in Ukraine and Gaza, but this is precisely because of the scale and involvement of national players, which can be largely explained by the reasons that we mentioned earlier.

Indeed, after almost three years of war in Ukraine and over a year of war in Gaza, how can we ask humanitarian agencies and aid workers delivering vital aid to their own population to remain indifferent to the fate of this population? The Palestinian Red Crescent and Ukrainian volunteers have a point in common: they swing into action in the heart of a war in their own country to save people in danger.

— 8. *Idem*.

— 9. Statista, *Nombre de civils tués ou blessés enregistré par le Haut-Commissariat des Nations unies depuis le début de la guerre en Ukraine le 24 février 2022, en juin 2024*, <https://fr.statista.com/statistiques/1293980/nombre-victimes-guerre-ukraine>

son sort ? Le Croissant-Rouge palestinien et les volontaires ukrainiens ont en commun d'être mobilisés au cœur d'une guerre dans leur pays pour secourir les personnes en danger. Que des biens de première nécessité soient délivrés à des civils en détresse ou à des combattants sur le front revêt sans doute pour eux la même importance¹⁰. Il est par conséquent irréaliste de leur demander d'être neutres quand, dans le même temps, le personnel international d'une organisation humanitaire se rend en zone de guerre avec un point de vue forcément plus distancé et moins « impliqué ».

Par ailleurs, il faut garder à l'esprit que, contrairement à des ressortissants étrangers, les personnels nationaux d'un pays ne jouissent pas de la même liberté d'agir face à des politiques et des lois promulguées en temps de guerre. En Ukraine, celle-ci est vécue comme une résistance contre un agresseur extérieur, de surcroît grande puissance dans le jeu international. C'est l'ensemble du pays qui est engagé pour la résistance et contre l'invasion de l'armée russe dans un sentiment de guerre totale. Les Ukrainiens demandent et s'attendent à être soutenus contre cet ennemi et ils ne tolèrent que très peu cette exigence de neutralité que leur renvoient les ONGI. D'ailleurs, la législation ukrainienne définit l'aide humanitaire comme « une assistance gratuite ciblée [...] aux bénéficiaires qui ont besoin d'aide en relation avec [...] la préparation de la protection armée de l'État et de sa protection en cas d'agression armée ou de conflit armé »¹¹. Cette seule définition, qui date de bien avant la guerre, dit combien cette conception est éloignée de celle en vigueur dans les démocraties occidentales.

— 10. Jessica Alexander, "Is Ukraine the next tipping point for humanitarian aid reform?", *The New Humanitarian*, 25 July 2022, <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2022/07/25/Ukraine-aid-reform-local-donors-neutrality>

— 11. Verkhovna Rada d'Ukraine, *Loi sur l'aide humanitaire* (Loi n° 1192-14), Vedomosti Verkhovna Rada d'Ukraine (VVR), 1999.

« Le Croissant-Rouge palestinien et les volontaires ukrainiens ont en commun d'être mobilisés au cœur d'une guerre dans leur pays pour secourir les personnes en danger. »

"The Palestinian Red Crescent and Ukrainian volunteers have a point in common: they swing into action in the heart of a war in their own country to save people in danger."

Whether essential products are delivered to civilians in distress or, rather, to front-line fighters surely has the same degree of importance in the minds of these local workers.¹⁰ So it would be unrealistic to ask them to remain neutral while international workers from aid agencies go to the war zone with an outlook that is necessarily more distant and less involved.

And contrary to foreigners, a country's national workers do not enjoy the same freedom of action in the face of policies and laws applied in wartime. In Ukraine, the war is experienced as a resistance to a foreign aggressor that is, furthermore, a major power in international geopolitics. The whole country is committed to this resistance and is fighting the Russian army's invasion with a sense of total war. Ukrainians ask for support and expect to be supported in their struggle against this enemy. They have difficulty tolerating a demand for neutrality from international NGOs. Moreover, Ukrainian legislation defines humanitarian aid as "free, targeted assistance [...] for beneficiaries who need aid to [...] prepare for armed protection of the State and for protecting the State in the event of

— 10. Jessica Alexander, "Is Ukraine the next tipping point for humanitarian aid reform?", *The New Humanitarian*, 25 July 2022, <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2022/07/25/Ukraine-aid-reform-local-donors-neutrality>

Dans une lettre signée par plus de 150 ONG nationales en août 2022 et adressée aux organisations internationales en Ukraine, les volontaires demandent ainsi de « laisser les acteurs de la société civile locale décider de [leurs] priorités et de la manière dont [ils souhaitent] agir en solidarité dans ce conflit »¹².

À Gaza, où quasiment quatre générations n'ont pas vécu d'autre situation que l'occupation israélienne, la rhétorique de résistance est encore plus forte parmi les Palestiniens qui subissent collectivement les bombardements et assauts israéliens. Il serait difficile d'attendre la même neutralité que de la part d'un humanitaire présent sur place pour six semaines lors d'une mission d'urgence. Ainsi, le Croissant-Rouge, première agence nationale d'aide du territoire, coordonne une grande partie du secours à la population. Il est bien entendu directement placé sous la gestion du ministère de la Santé – tout comme en France, par exemple, la Croix-Rouge est statutairement un « auxiliaire des pouvoirs publics ».

Quant à l'UNRWA – dont l'action a été vigoureusement remise en question par Israël, les Américains et de nombreux pays occidentaux –, rappelons qu'il s'agit d'une branche des Nations unies datant de 1948. Le rapport d'enquête interne, rédigé après ses attaques, est évocateur puisqu'il pointe comme atteintes à la neutralité de l'agence « des cas d'employés du personnel exprimant publiquement leurs opinions politiques, de livres scolaires au contenu problématique venant du pays hôte et utilisés dans certaines écoles de l'UNRWA, de syndicalistes politisés proférant des menaces contre l'encadrement de l'UNRWA et perturbant des opérations »¹³. Une des mesures phares

armed aggression or armed conflict".¹¹ This definition alone, which dates back to a period before the war, shows the extent to which the concept differs to that in force in Western democracies.

In a letter signed by over 150 national NGOs in August 2022, addressing international organisations in Ukraine, volunteers told these global players to "let local civil society actors decide [on their] priorities and how [they] wish to act in solidarity in this conflict".¹²

In Gaza, where almost four generations have not experienced any other situation than Israeli occupation, the rhetoric of resistance is even stronger among Palestinians who collectively undergo Israeli bombings and assaults. It would be difficult to expect from them the same neutrality as that embodied by a humanitarian worker on site for six weeks on an emergency mission. The Red Crescent, the zone's leading national aid agency, coordinates much of the assistance for the local population. Of course, it operates under the auspices of the Palestinian Ministry of Health, in the same way that the Red Cross is an "auxiliary to public authorities" in France.

As regards UNRWA, whose actions Israel, the US and many Western countries have vehemently called into question, it is worth remembering that this agency is a branch of the UN (United Nations) that dates back to 1949. An internal inquiry report, written after the attacks, is suggestive: it highlights as breaches of the agency's neutrality "instances of staff publicly expressing political views, host-country textbooks with problematic content being used in some UNRWA schools, and politicized staff unions making threats against UNRWA management

— 12. "If not now, when? An open letter to international donors and NGOs who want to genuinely help Ukraine", Philanthropy.ua, (n.d.), <https://philanthropy.com.ua/en/program/view/akso-ne-zaraz-koli>

— 13. *Le Monde* avec AFP, « Gaza : un rapport indépendant souligne le rôle "indispensable" de l'UNRWA », 22 avril 2024, https://www.lemonde.fr/international/article/2024/04/22/un-rapport-pointe-des-problemes-de-neutralite-a-l-unrwa-l-agence-de-l-onu-pour-les-refugies-palestiniens_6229258_3210.html

— 11. Verkhovna Rada d'Ukraine, *Loi sur l'aide humanitaire* (Loi n° 1192-14), Vedomosti Verkhovna Rada d'Ukraine (VVR), 1999.

— 12. "If not now, when? An open letter to international donors and NGOs who want to genuinely help Ukraine", Philanthropy.ua, (n.d.), <https://philanthropy.com.ua/en/program/view/akso-ne-zaraz-koli>

évoquées dans le rapport pour remédier à ces atteintes passerait par le recrutement de plus de personnel international posté sur le terrain – lequel représente actuellement 1 % du personnel¹⁴. Il est dit aussi que l'agence devrait dépolitiser complètement les manuels scolaires ce qui, incidemment, pose le problème de la mémoire collective et de l'impact des politiques internationales sur la construction des sociétés souveraines...

Peut-être alors, plus généralement, faudrait-il songer à adapter le principe de neutralité pour permettre une meilleure protection des travailleurs humanitaires nationaux qui délivrent l'aide dans leur pays. À Gaza et en Ukraine, l'aide humanitaire ne pourrait atteindre ce niveau d'efficacité sans l'action des travailleurs humanitaires et des personnels médicaux nationaux. Cependant, et pour toutes les raisons avancées plus haut, ils se retrouvent sous le feu des bombes des belligérants qui n'ont que faire de leur protection. Si le personnel international est moins efficace dans ces deux contextes, il est en revanche mieux protégé.

Dans un contexte où la localisation de l'aide et les partenariats dominent les discussions lors des conférences humanitaires, un soutien aux acteurs locaux par le renforcement de la protection qu'ils ne peuvent assurer seuls pourrait sans doute représenter une voie à explorer. En se plaçant aux côtés des travailleurs nationaux et en communiquant fortement sur la neutralité de leur rôle à tous auprès de l'ensemble des belligérants, les organisations internationales pourraient ainsi se porter garantes, en quelque sorte, de leurs collègues. On peut espérer que la couverture médiatique et la protection diplomatique dont bénéficieraient les acteurs internationaux dissuaderaient un belligérant de s'en prendre à n'importe quel humanitaire.

— 14. UNRIC, *Rapport Colonna : renforcer la neutralité de l'Agence d'aide aux Palestiniens*, Centre régional d'information pour l'Europe occidentale, 22 avril 2024, <https://unric.org/fr/rapport-colonna-renforcer-la-neutralite-de-lagence-daide-aux-palestiniens>

« À Gaza et en Ukraine, l'aide humanitaire ne pourrait atteindre ce niveau d'efficacité sans l'action des travailleurs humanitaires et des personnels médicaux nationaux. »

“In Gaza and Ukraine, humanitarian aid could not be as effective as it is without the actions of national aid workers and national medical staff.”

and causing operational disruptions”.¹³ One of the key measures that the report evokes to remedy these violations is to recruit more international staff members posted on the ground – such staff members currently represent 1% of the personnel¹⁴. It is also suggested that the agency should completely depoliticise textbooks. Incidentally, this raises the issue of collective memory and the impact of international policies on the development of sovereign societies.

Perhaps then, more generally, the principle of neutrality should be adjusted for better protection of national humanitarian workers who deliver aid in their country. In Gaza and Ukraine, humanitarian aid could not be as effective as it is without the actions of national aid workers and national medical staff. Yet for all the reasons mentioned earlier, these local workers find themselves beneath the bombs of belligerents who do not care about protecting them. International workers are less effective in both contexts, but they are better protected.

— 13. *Le Monde* avec AFP, « Gaza : un rapport indépendant souligne le rôle “indispensable” de l'UNRWA », 22 avril 2024, https://www.lemonde.fr/international/article/2024/04/22/un-rapport-painte-des-problemes-de-neutralite-a-l-unrwa-l-agence-de-l-onu-pour-les-refugies-palestiniens_6229258_3210.html

— 14. UNRIC, *Rapport Colonna : renforcer la neutralité de l'Agence d'aide aux Palestiniens*, Centre régional d'information pour l'Europe occidentale, 22 avril 2024, <https://unric.org/fr/rapport-colonna-renforcer-la-neutralite-de-lagence-daide-aux-palestiniens>

Il s'agirait alors concrètement, dans certains contextes, d'adapter le rôle d'organisations internationales auprès des humanitaires nationaux dans l'objectif commun de renforcer l'impact de leurs actions pour la population. Ce serait un équilibre à atteindre, entre délivrer directement et permettre à ceux qui sont déjà sur place de le faire.

Cela pourrait prendre la forme d'actions politiques pour tenter d'influencer les belligérants et leurs alliés afin de ne pas cibler les humanitaires nationaux lorsque ceux-ci ont les moyens de l'aide à la population. C'est également la capacité à témoigner de cette aide auprès des belligérants et de l'opinion publique, sans décider de la manière dont elle doit être délivrée.

Déjà en place dans certains conflits, les organisations internationales peuvent servir de relais pour informer sans relâche, communiquer les coordonnées GPS des travailleurs humanitaires aux belligérants et influencer à tous les niveaux pour le respect de leur intégrité, sans inciter ou contraindre financièrement les acteurs nationaux¹⁵. Sur le modèle qui existe déjà pour les défenseurs des droits humains ou des journalistes, il s'agirait aussi de fournir davantage de moyens nécessaires à leur protection physique, sans pour autant imposer de règles de sécurité. Enfin, il convient de mieux partager le risque de manière à le réduire, sans le transférer.

C'est d'ailleurs cette forme d'aide qui a guidé les premiers humanitaires internationaux à se rendre à Gaza après le 7-October. Une équipe chirurgicale du Comité international de la Croix-Rouge d'abord, dont nous avons vu les photos sur les marches d'un hôpital menacé de destruction par l'armée israélienne.

— 15. Dans d'autres contextes, les ONG nationales qui dépendent d'un financement international peuvent être contraintes, par incitation financière, à respecter autant que possible la neutralité humanitaire classique. Dans le cas de l'Ukraine et de Gaza, cet impact financier est limité, car le financement de l'aide humanitaire n'est pas le monopole des gouvernements occidentaux.

In a context where localisation of aid and partnerships dominate discussions at humanitarian conferences, support for local players through protection better than that which these players can provide alone is doubtless an avenue worth exploring. By positioning themselves alongside national workers and by vigorously informing all belligerents about the neutrality of their role, international organisations can, in a way, vouch for their local counterparts. We can hope that the media coverage and diplomatic protection that international players enjoy will dissuade belligerents from attacking any aid worker. In some contexts, the role that international organisations play in regard to national aid agencies should be adjusted for the sake of a common goal: to improve the impact of their actions on the population. There is a balance to be found, between delivering aid directly and letting players already on site deliver it.

This could take the form of political actions to try to influence belligerents and their allies so that they do not target national aid workers when the latter have the means to help the population. It is also about being able to testify, in regard to belligerents and public opinion, to this local aid, yet without deciding on how this aid should be delivered.

As is already the case in certain conflicts, international organisations can serve as go-betweens to inform parties relentlessly, they can pass on aid workers' GPS coordinates to belligerents, and they can have an influence at all levels to ensure respect for their integrity, yet without inciting or constraining national players financially.¹⁵ Based on the model that already exists for journalists and defenders of human rights, more resources for the physical protection of local players should be provided, yet without imposing safety rules. Lastly, risk should be shared out better to reduce it, yet without simply passing risk on.

— 15. In other contexts, national NGOs that rely on international funding can be restricted, out of financial incentive, to respect traditional humanitarian neutrality. Yet in Ukraine and Gaza, this financial effect is limited as Western governments do not have a monopoly on the funding of humanitarian aid.

Une équipe des Nations unies ensuite, dont nous avons vu les multiples interviews des porte-paroles. Une équipe de Médecins Sans Frontières quelques jours après, dont nous lisons les témoignages presque tous les jours.

Cet engagement des organisations humanitaires internationales ne saurait suffire, bien entendu, sans une législation contraignante à l'égard des belligérants qui attaquent les travailleurs humanitaires. Demander des comptes aux forces armées pour la protection du personnel humanitaire, juger et faire appliquer les sanctions n'est pas le rôle des organisations humanitaires, nationales ou internationales, mais bien celui des acteurs politiques. Si les guerres en Ukraine et à Gaza permettent à l'avenir d'adapter la neutralité de l'aide humanitaire au profit de son efficacité, il est absolument indispensable de ne pas laisser entendre que l'impunité dont jouissent certains belligérants à l'égard du droit international humanitaire est sans limite.

Moreover, it was this form of aid that prompted the first international aid workers to go to Gaza following the 7 October 2023 massacre. First, there was a surgical team from the International Committee of the Red Cross. We saw photos of them on the steps of a hospital threatened with destruction by the Israeli army. Next, there was a UN team, whose many spokesperson interviews we saw. And a few days later, there was a team from *Médecins Sans Frontières* (MSF), whose accounts we read almost every day.

This commitment from international aid agencies will never be enough, of course, without legislation curbing belligerents that attack aid workers. It is not the role of humanitarian agencies, whether national or international, to hold armed forces accountable for the protection of aid workers, to judge and to apply sanctions. That role belongs to political players. The Ukraine and Gaza wars are helping adjust the neutrality of aid agencies for the sake of effectiveness. Yet it is absolutely vital to not suggest that the impunity enjoyed by certain belligerents in regard to international humanitarian law is unfettered.

Translated from the French by Thomas Young

Biographie | Biography



NICOLAS MOULY

Nicolas Mouly a commencé avec ALIMA (The Alliance for International Medical Action) en tant que coordinateur projet en 2014, après avoir obtenu un master en Droit international et sciences politiques. Il a ensuite coordonné des programmes d'aide médicale d'urgence de l'association sur le terrain en Afrique de l'Est et de l'Ouest jusqu'en 2019 avant de diriger le service des urgences et des nouvelles missions. À ce titre, il a coordonné le déploiement de l'aide d'ALIMA en Ukraine au début de la guerre, à Odessa et Mykolaïv. De retour en France à l'été 2022, il a coordonné les missions d'urgence de Médecins Sans Frontières en Ouganda, au Caire (Égypte) pour Gaza et au Darfour. Nicolas conseille à présent la Chaîne de l'Espoir sur l'accès et la sécurité et a récemment rejoint le conseil d'administration d'ALIMA en tant que secrétaire adjoint.

Nicolas Mouly started as a project coordinator for ALIMA (The Alliance for International Medical Action) in 2014, having obtained a master's degree in international law and political science. He then coordinated the association's programmes in emergency medical aid on the ground in East and West Africa and up to 2019, before heading the emergency department and new missions. As part of this work, he coordinated the roll-out of ALIMA's aid in Ukraine at the start of the war, in Odesa and Mykolaïv. He returned to France in the summer of 2022 and coordinated emergency missions for *Médecins Sans Frontières* in Uganda, Cairo (Egypt) for Gaza and in Darfur. He is currently a consultant in access and safety issues for the French humanitarian charity *La Chaîne de l'Espoir*. He also recently joined ALIMA's Board of Directors as Deputy Secretary.

Comment les conflits en Ukraine et à Gaza puisent au cœur de la problématique impérialiste

How the Ukraine and Gaza conflicts are rooted in the issue of imperialism

Bertrand Bréqueville • Chargé de recrutement
chez Médecins du Monde

R

esituant ces deux conflits dans une lecture matérialiste, historique et dialectique, l'auteur considère qu'ils portent les stigmates d'un impérialisme poussé aux limites de sa

logique. Ce faisant, il n'épargne pas les organisations humanitaires qui, selon lui, devraient interroger leur rapport à la guerre et s'engager dans un combat pour la paix et contre l'humanitarisation du monde.

Les conflits armés en cours en Ukraine et à Gaza figurent d'ores et déjà parmi les plus meurtriers de ces dernières années. En Ukraine, le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme estime à environ 30 000 le nombre de victimes civiles (un peu plus de 10 000 tués et un peu moins de 20 000 blessés) entre le début de l'attaque militaire russe en février 2022 et janvier 2024. Pour ce qui est de Gaza, une estimation publiée fin août 2024 par une vingtaine d'organisations non

Here, the author looks at the Ukraine and Gaza conflicts from a materialist, historical and dialectical view. He believes that they bear the scars of imperialism pushed to the limits of its logic. The author does not spare humanitarian organisations, which he believes should question their relationship with war, fight for peace and resist the humanitarianisation of the world.

The ongoing armed conflicts in Ukraine and Gaza are already among the deadliest conflicts in recent years. The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights estimates that in Ukraine there were around 30,000 civilian casualties (just over 10,000 killed and just under 20,000 injured) between the start of the Russian military attack in February 2022 and January 2024. As regards Gaza, an estimate published by around twenty humanitarian NGOs (non-governmental organisations) in late August 2024 put the death toll at over 40,000, and nearly 94,000 injured,

gouvernementales (ONG) humanitaires faisait état de plus de 40 000 tués et de près de 94 000 blessés, et ce, alors que les ordres d'évacuation successifs concernaient presque 90 % de la population vivant dans l'enclave¹.

Une forte mortalité n'est pas le seul point commun entre ces deux conflits armés majeurs. Ils se caractérisent également par des niveaux de violation du droit international humanitaire (DIH) rarement observés auparavant. En Ukraine, Amnesty International a pu constater tout au long de l'année 2023 des attaques aveugles menées par les forces russes contre des zones habitées ou des infrastructures civiles, l'utilisation d'armes à sous-munitions et de mines antipersonnel – aussi bien par les forces russes que par les forces ukrainiennes – ainsi que les mauvais traitements infligés par la Russie aux prisonnières et prisonniers de guerre détenu-es dans les territoires ukrainiens qu'elle occupe. De même à Gaza, Amnesty International a établi qu'Israël se rendait coupable de crimes de guerre (attaques menées sans distinction entre la population civile et les objectifs militaires, ou possiblement dirigées contre des biens de caractère civil).

Si les conflits dont nous parlons présentent bien évidemment des similitudes avec n'importe quelle autre guerre, deux aspects essentiels et fortement liés en font néanmoins des conflits à part. Premièrement, les situations en Ukraine et en Palestine ont ceci de particulier qu'elles peuvent à plus ou moins court terme faire basculer le monde vers ce que l'historien marxiste Edward Palmer Thompson nomme « l'exterminisme »².

— 1. « Gaza Humanitarian Access Snapshot #4: 13-26 August 2024 », *Relief Web*, 28 August 2024, <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/gaza-humanitarian-access-snapshot-4-13-26-august-2024>

— 2. Edward Palmer Thompson, *Beyond the Cold War: a new approach to the arms race and nuclear annihilation*, Pantheon Books, 1982, p. 41 sq. ; cité in John Bellamy Foster et Brett Clark, *Le pillage de la nature. Capitalisme et rupture écologique*, trad. Cyrille Rivallan, Éditions Critiques, 2022, p. 273.

« Les situations en Ukraine et en Palestine ont ceci de particulier qu'elles peuvent à plus ou moins court terme faire basculer le monde vers ce que l'historien marxiste Edward Palmer Thompson nomme "l'exterminisme". »

"The situations in Ukraine and Palestine are unique insofar as they could, in the more or less short term, tip the world towards what the Marxist historian Edward Palmer Thompson called 'exterminism'."

while successive evacuation orders have affected almost 90% of the enclave's population.¹

High mortality is not the only thing that these two major armed conflicts have in common. They are also characterised by breaches of international humanitarian law (IHL) that have rarely reached such high levels. In Ukraine, Amnesty International witnessed, over the course of 2023, indiscriminate attacks by Russian forces on populated areas or civilian infrastructure, use of cluster munitions and anti-personnel mines – both by Russian and Ukrainian forces – and Russia's ill-treatment of male and female prisoners of war held in Russian-occupied Ukrainian territories. Similarly, in Gaza, Amnesty International has established that Israel is guilty of war crimes (attacks carried out with no distinction made between civilians and military aims, and possible attacks against civilian property).

— 1. « Gaza Humanitarian Access Snapshot #4: 13-26 August 2024 », *Relief Web*, 28 August 2024, <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/gaza-humanitarian-access-snapshot-4-13-26-august-2024>



**BERTRAND
BRÉQUEVILLE**

Depuis la fin de la guerre froide, les pays atlantistes, regroupés sous la bannière de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), n'ont jamais été aussi près d'entrer en confrontation militaire directe avec la Russie, faisant ainsi planer sur l'humanité la menace d'une conflagration nucléaire. À Gaza, les observations de la Cour internationale de Justice (CIJ) accréditent chaque jour un peu plus l'hypothèse d'un génocide. Deuxièmement, la guerre russo-ukrainienne et le conflit israélo-palestinien disent quelque chose du capitalisme, de sa putréfaction et de sa subséquente fuite en avant impérialiste. Ces belligérences doivent donc aussi être appréciées à l'aune des mécanismes de l'impérialisme et de ses évolutions récentes.

Pour cela, on peut s'appuyer sur les travaux de l'économiste britannique John Smith. Sur fond de crise aiguë de surproduction et de mondialisation néolibérale, cet auteur considère que le transfert global de la production vers les pays à bas salaires est une caractéristique majeure de l'impérialisme au XXI^e siècle. Cette externalisation de la production va de pair avec une surexploitation de la force de travail des pays concernés qui s'est accentuée au fil du temps³. Ces deux spécificités et leurs conséquences permettent une autre lecture des conflits en cours en Ukraine et à Gaza.

La guerre en Ukraine : lutte du bien contre le mal ou moyen « classique » de purger la crise de surproduction ?

Si la Russie porte indéniablement une lourde responsabilité historique dans l'invasion de l'Ukraine, il serait naïf de ne discerner dans le soutien des puissances atlantistes à Kiev qu'un attachement à la liberté, à la démocratie et aux droits humains. Il convient d'y voir aussi – par l'intermédiaire d'un État tiers – l'affrontement entre deux blocs défendant leurs sphères d'intérêts respectives.

— 3. John Smith, *L'Impérialisme au XXI^e siècle. Mondialisation, surexploitation et crise finale du capitalisme*, trad. Cyrille Rivallan, Éditions Critiques, 2019.

The Ukraine and Gaza conflicts have clear similarities with other wars, yet two particular – and closely linked – aspects set these two conflicts apart from other wars nonetheless. First, the situations in Ukraine and Palestine are unique insofar as they could, in the more or less short term, tip the world towards what the Marxist historian Edward Palmer Thompson called “exterminism”.² Since the end of the Cold War, Atlanticist countries, under the banner of NATO (North Atlantic Treaty Organization), have never been so close to entering into direct military confrontation with Russia, thereby threatening humanity with nuclear conflict. In Gaza, observations from the International Court of Justice lend ever more credence, day by day, to the possibility of genocide. Second, the Russia-Ukraine and Israel-Palestine conflicts both say something about capitalism, about its decomposition and about its imperialist headlong rush prompted by this decay. So we need to weigh up these conflicts in light of the mechanisms of imperialism and its recent developments.

To do that, we can turn to the works of the British economist John Smith. Against the backdrop of an acute crisis of overproduction and neoliberal globalisation, Smith believes that the global transfer of production to low-wage countries is a prominent feature of 21st-century imperialism. This outsourcing of production goes hand in hand with exploitation of the workforce in the countries concerned – exploitation that has worsened over time.³ These two specific aspects and their consequences offer a different view of the ongoing conflicts in Ukraine and Gaza.

— 2. Edward Palmer Thompson, *Beyond the Cold War: a new approach to the arms race and nuclear annihilation*, Pantheon Books, 1982, p. 41 sq. ; cited in John Bellamy Foster and Brett Clark, *The Robbery of Nature: Capitalism and the Ecological Rift* (Monthly Review Press, 2020), p. 271.

— 3. John Smith, *Imperialism in the Twenty-First Century: Globalisation, Super-Exploitation and Capitalism's Final Crisis*, Monthly Review Press, 2016.

À partir des années 1970, et en réponse à la crise de surproduction, les délocalisations vers les pays à bas salaires ont permis de maintenir les taux d'inflation et d'intérêt à des niveaux relativement bas dans les pays du Nord, mais elles ont également généré des déséquilibres commerciaux et encouragé la spéculation financière. Les conditions ainsi créées ont entraîné une augmentation de la dette et le développement d'une immense bulle de crédit qui a fini par éclater en 2007. Les réponses classiques (plans de relance sitôt suivis de mesures d'austérité) n'ont rien résolu. Il est devenu difficile et de plus en plus risqué pour les puissances impérialistes de faire croître la dette publique tant son poids est déjà considérable, ce qui les prive de l'outil du déficit budgétaire pour soutenir la demande. Le système capitaliste ne peut pas empêcher la reconstitution et l'éclatement de bulles de crédit, et le recours aux recettes traditionnelles s'avère de moins en moins efficace à chaque nouvelle crise. C'est ce qui fait dire à John Smith que la crise de 2007 est « ce moment déclencheur [qui] a marqué la fin de la transition d'un ordre mondial d'après-guerre à un ordre mondial d'avant-guerre »⁴.

L'examen des données de l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm tend à montrer qu'à partir du début des années 2000, la dynamique de financiarisation de l'économie, alors déjà bien enclenchée, s'est accompagnée d'une augmentation des dépenses militaires, celles-ci atteignant le niveau record de 2443 milliards de dollars étatsuniens en 2023. La corrélation entre crise de surproduction et course aux armements apparaît de manière assez criante. C'est que la guerre – ou ne serait-ce que la production d'armements et d'équipements militaires dans sa perspective – est un bon moyen d'absorber rapidement les surplus de production et de remettre à zéro les compteurs de l'accumulation. Dans l'état

The Ukraine war: a struggle between good and evil or a standard way to tackle the overproduction crisis?

Russia undeniably bears a heavy historical responsibility for the invasion of Ukraine. Yet it would be naive to see Atlanticist countries' support for Kyiv as just a commitment to freedom, democracy and human rights. It should also be seen as a confrontation – through a third-party State – between two blocs defending their respective spheres of interest.

From the 1970s onwards, in response to the overproduction crisis, outsourcing to low-wage countries kept inflation and interest rates relatively low in countries of the North. But it also produced trade imbalances and encouraged financial speculation. The conditions created in this way led to an increase in debt and the development of a huge credit bubble that eventually burst in 2007. Standard responses (recovery plans quickly followed by austerity measures) have not solved anything. It has become tough and increasingly risky for imperialist countries to increase public debt, given the latter's huge size, depriving them of budget deficits as a tool to underpin demand. The capitalist system cannot stop credit bubbles reforming and bursting. Resorting to traditional methods is turning out to be ever less effective with each new crisis. That is why John Smith writes that the crisis of 2007 was "the momentous moment [that] marked the completion of the transition from a postwar world order to a prewar world order."⁴

A review of data from the Stockholm International Peace Research Institute suggests that, from the early 2000s onwards, the financialisation of the economy – a process well underway by then – was accompanied with an increase in military spending. In 2023, the latter reached a record level of US\$2,443 billion. The correlation between the overproduction crisis and the arms race is

— 4. John Smith, *L'Impérialisme au XXI^e siècle...*, op. cit., p. 394.

— 4. John Smith, *Imperialism in the Twenty-First Century...*, op. cit., p. 281.

actuel du capitalisme, chaque puissance impérialiste a objectivement intérêt à aller à la guerre, dans l'espoir – bien sûr – de la gagner.

Le conflit israélo-palestinien : « simple » conflit territorial ou avatar de la lutte des classes ?

Les effets de la colonisation juive – aussi bien celle d'avant le plan de partage de la Palestine de 1947 que celle s'effectuant à partir de 1948, et y compris plus tard dans les territoires dits occupés – ont d'abord été et sont toujours ceux de n'importe quel autre processus colonisateur. Ghada Karmi, chargée de recherche et maîtresse de conférences à l'Institute of Arab and Islamic Studies de l'université d'Exeter en Angleterre, en décrit quelques-uns (destruction des maisons, dépossession et confiscation des terres, accaparement des principales sources d'eau...)⁵. Cependant, les alliances et les réalités de terrain, notamment parce qu'elles se sont inscrites dans un temps long, ont fait du sionisme bien plus qu'un « simple » projet colonialiste qui pourrait donner la vague impression d'être anachronique. Il y a dans ce qu'est devenu l'État d'Israël quelque chose qui relève bien de l'impérialisme au XXI^e siècle tel que décrit par John Smith. Le projet sioniste – du moins tel qu'il est mis en œuvre aujourd'hui – a facilité l'implantation de multinationales (AXA, Carrefour, Hewlett-Packard, Puma, Siemens...) en Israël ou dans les territoires dits occupés.

Par ailleurs, les évolutions historiques depuis 1948 ont transformé le peuple palestinien « en une nation de réfugiés, d'exilés, de citoyens de deuxième ordre et de communautés sous occupation militaire », pour reprendre les termes de Ghada Karmi⁶. En 2023, l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (*United Nations Relief and*

glaring. War – or just the production of weapons and military equipment with war in mind – is a good way to quickly absorb surplus production and reset the accumulation counters. As capitalism currently stands, each imperialist country has an objective interest in going to war – in the hope of winning, of course.

The Israel-Palestine conflict: just a land war or a sign of the class struggle?

The effects of Jewish colonisation – both that which took place before the division of Palestine in 1947 and that since 1948, including later colonisation in the occupied territories – were originally, and still are, the same as those of any other colonising process. Ghada Karmi, a former Research Fellow and Lecturer at the Institute of Arab and Islamic Studies, University of Exeter, in the United Kingdom, has described some of these hallmarks of colonisation, which include the destruction of housing, the dispossession and confiscation of land, and a monopoly on the main water sources.⁵ Yet alliances and realities on the ground have made Zionism more than a mere colonialist project that might seem outdated, particularly because these alliances and realities have developed over a long period of time. In what has become the State of Israel, there is something of the 21st century imperialism described by John Smith. The Zionist project – at least as it is being implemented today – has made it easier for multinationals (AXA, Carrefour, Hewlett-Packard, Puma, Siemens, etc.) to set up in Israel or the occupied territories.

Furthermore, historical developments since 1948 have transformed the Palestinian people “into a nation of refugees, exiles, second-class citizens and communities under military occupation”, as Ghada Karmi has written.⁶ In 2023, the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in

— 5. Ghada Karmi, *Israël-Palestine, la solution : un État* (2007), trad. Éric Hazan, Éditions La Fabrique, 2022, p. 33 sq.

— 6. Ghada Karmi, *Israël-Palestine...*, op. cit., p. 28.

— 5. Ghada Karmi, *Married to Another Man: Israel's Dilemma in Palestine*, Pluto Press, 2007.

— 6. Ghada Karmi, *Married to Another Man ... op. cit.*, p. 18.

Works Agency for Palestine Refugees – UNRWA en anglais) comptabilisait environ deux millions et demi de « réfugiés » palestiniens dans la bande de Gaza et en Cisjordanie. Leur situation procède de « l'encampement » des populations du Sud, cet endiguement qui restreint, voire supprime, leur droit à la liberté de circulation, et qui a pour effet principal la constitution d'immenses réservoirs de main-d'œuvre facilement utilisable, le taux de chômage étant particulièrement élevé, notamment chez les jeunes. Le rapport annuel de 2023 de l'Organisation internationale du travail sur la situation des travailleurs arabes des territoires occupés révèle qu'environ 1/5^e de la main-d'œuvre cisjordanienne est aujourd'hui employée en Israël. Au total, ce sont près de 193 000 travailleurs de Palestine qui travaillent en Israël et dans les colonies. Environ 80 000 d'entre eux travaillent en dehors de toute réglementation – ou sans-papiers et de manière informelle – et se retrouvent de ce fait plus facilement surexploités et sous-payés. Le rapport indique également que la surexploitation est renforcée par un système de courtage qui contraint plus de la moitié des Palestiniens qui travaillent en Israël à payer une rétribution mensuelle à un intermédiaire⁷. À la suite des attaques du 7 octobre 2023, les permis de travail de milliers de Palestiniens ont été suspendus, mais pour Israël, le remplacement d'une partie de la main-d'œuvre palestinienne par des travailleurs indiens n'a été qu'une formalité⁸. Même s'il existe une bourgeoisie compradore palestinienne, le conflit israélo-palestinien s'inscrit aussi dans la lutte des classes qui s'exerce à l'échelle mondiale entre le capital des pays du centre et le prolétariat des pays de la périphérie.

the Near East (UNRWA) estimated that there were around 2.5 million Palestinian refugees in the Gaza Strip and the West Bank. Their situation is the result of the “encampment” of the populations of the South – containment that restricts or even removes their right to free movement, the main effect of which is the creation of huge pools of labour that can be easily used. Unemployment rates are especially high, particularly among young people. The 2023 annual report from the International Labour Organization (ILO) on the status of Arab workers in the occupied territories revealed that about one fifth of the West Bank workforce is now employed in Israel. In total, nearly 193,000 workers from Palestine are working in Israel and the settlements. About 80,000 of them are working outside the regulatory framework or in an undocumented and unofficial manner, which makes it easier for them to be exploited and underpaid. The report also states that exploitation is reinforced by a brokering system that forces more than half the Palestinians working in Israel to pay a monthly fee to an intermediary.⁷ Following the 7 October 2023 attacks, the work permits of thousands of Palestinians were suspended, but replacing some of the Palestinian workforce with Indian workers was just a formality for Israel.⁸ Even if there is a Palestinian comprador bourgeoisie, the Israel-Palestine conflict is also part of the global class struggle between the capital of central countries and the proletariat of peripheral countries.

Examining the relationship between war and humanitarian aid, questioning humanitarian principles and exploring new concepts

Humanitarian NGOs have a special relationship with war. CARE, Concern and Islamic Relief call on the African Union to intervene in Darfur, Oxfam urges the

— 7. Organisation internationale du travail, *La situation des travailleurs des territoires arabes occupés*, Rapport du Directeur général, mai 2020, https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2020/07/ILOANRTf_270520.pdf

— 8. Carole Dieterich, « Des milliers d'Indiens postulent pour travailler en Israël », *Le Monde*, 30 janvier 2024.

— 7. International Labour Organization, *The situation of workers of the occupied Arab territories*, 2023.

— 8. Carole Dieterich, « Des milliers d'Indiens postulent pour travailler en Israël », *Le Monde*, 30 janvier 2024.

Interroger le rapport de l'humanitaire à la guerre, questionner les principes humanitaires, explorer de nouveaux concepts

Les ONG humanitaires entretiennent une relation particulière avec la guerre. En effet, CARE, Concern et Islamic Relief demandent à l'Union africaine d'intervenir au Darfour; Oxfam presse l'Union européenne d'intervenir au Tchad; le Secours Catholique-Caritas France exhorte la France à intervenir en République démocratique du Congo... Joël Glasman, historien et professeur à l'Université de Bayreuth, rappelle opportunément quelques-uns des appels à la guerre lancés par des ONG humanitaires ces dernières années⁹. Le DIH de manière évidente, mais aussi des trajectoires intellectuelles vraisemblablement davantage influencées par l'héritage de Hugo Grotius que par celui d'Emmanuel Kant conditionnent ce rapport particulier des ONG humanitaires à la chose guerrière. À moins qu'il ne soit le révélateur d'une incapacité à percevoir le rôle déterminant de la guerre dans le maintien du dispositif capitaliste.

Les grandes ONG humanitaires, notamment européennes, devraient s'opposer ouvertement aux politiques de militarisation et de guerres impérialistes, et promouvoir la sortie de leurs pays d'origine de l'OTAN. Leur pouvoir d'influence restant somme toute relatif, les ONG humanitaires qui feront ce choix auront vraisemblablement intérêt à rallier des collectifs déjà constitués. D'aucuns pourront juger ces prises de position essentiellement symboliques, voire insignifiantes, mais il n'est pas interdit de croire à la force du symbole. C'est un droit d'ingérence des peuples contre la guerre qu'il convient d'invoquer, selon l'analyste politique suédois Nils Andersson¹⁰. Et si les ONG humanitaires en devenaient l'un des principaux étendards ?

— 9. Joël Glasman, *Petit manuel d'autodéfense à l'usage des volontaires. Les humanités humanitaires*, Éditions Les Belles Lettres, 2023, p. 31-36.

— 10. Nils Andersson, *Le Capitalisme, c'est la guerre*, Éditions Terrasses, 2021, p. 137.

European Union to intervene in Chad, and *Secours Catholique Caritas France* exhorts France to intervene in the Democratic Republic of the Congo. Joël Glasman, a historian and professor at the University of Bayreuth, Germany, gives a timely reminder of some of the calls for war issued by humanitarian NGOs in recent years.⁹ The special relationship between humanitarian NGOs and war is determined by IHL, of course, but also by some intellectual currents that are probably more influenced by the legacy of Hugo Grotius than that of Immanuel Kant. Or perhaps it reveals an inability to see the decisive role that war plays in keeping the capitalist system alive.

Leading humanitarian NGOs, especially European ones, should openly oppose policies of militarisation and imperialist wars and should promote the withdrawal of their home countries from NATO. The influence of humanitarian NGOs remains relative, so those that choose this path of opposition would probably be well-advised to join existing groups. Some may judge these positions to be largely symbolic, or even insignificant, but we can believe in the power of symbolism. According to the Swedish political analyst Nils Andersson, what should be invoked is people's right to intervene against war.¹⁰ What if humanitarian NGOs became the leading flag bearers for this?

Yet opposition to militarisation policies as part of an anti-imperialist logic and the promotion of new relationships that are likely to promote peace on a global scale do not stop us from seeing the deep-rooted nature of certain ongoing conflicts. In some situations, adopting a position is the only reasonable solution to achieving peace. We think that this is the case regarding the Israel-Palestine conflict. Admittedly, a two-State solution, which humanitarian NGOs implicitly support when they call

— 9. Joël Glasman, *Petit manuel d'autodéfense à l'usage des volontaires. Les humanités humanitaires*, Éditions Les Belles Lettres, 2023, p. 31-36.

— 10. Nils Andersson, *Le Capitalisme, c'est la guerre*, Éditions Terrasses, 2021, p. 137.

Cependant, l'opposition aux politiques de militarisation dans une logique anti-impérialiste et la promotion de nouveaux rapports susceptibles de favoriser la paix à l'échelle mondiale n'interdisent pas d'être lucide quant à la nature profonde de certains conflits en cours. Dans certaines situations, prendre position est l'unique solution raisonnable pour parvenir à la paix, et nous pensons que c'est le cas en ce qui concerne le conflit israélo-palestinien. Force est d'admettre que la solution à deux États – que les ONG humanitaires soutiennent implicitement quand elles en appellent au respect du droit international – est devenue un discours qui alimente les nationalismes et dont le principal effet est de perpétuer l'état de guerre et la subséquente humanitarisation de la cause palestinienne. Tout comme la solution à deux États n'est pas neutre, il en va de même pour celle d'un État commun entre le Jourdain et la Méditerranée. Selon nous, cette dernière constitue sans aucun doute le meilleur moyen de soutenir la cause palestinienne. Les ONG humanitaires devraient en prendre conscience et agir en conséquence, plutôt que de se cantonner à des appels au cessez-le-feu et au respect du DIH, fussent-ils au demeurant indispensables.

L'attitude des ONG humanitaires vis-à-vis de la guerre suggère une interprétation trop stricte des principes humanitaires. Elles dépensent d'ailleurs beaucoup d'énergie dans des négociations et l'élaboration d'argumentaires dans le but d'expliquer l'indépendance et la neutralité qu'elles souhaitent afficher. L'accès aux victimes et la sécurité de leurs équipes, il est vrai, en dépendent souvent et ne sont en aucun cas négociables. Néanmoins, interroger le rapport des acteurs humanitaires à la guerre ne peut déboucher que sur une remise en question de leurs principes d'intervention, celui de neutralité nous semblant devoir être tout particulièrement mis sur la sellette.

« Les grandes ONG humanitaires, notamment européennes, devraient s'opposer ouvertement aux politiques de militarisation et de guerres impérialistes, et promouvoir la sortie de leurs pays d'origine de l'OTAN. »

“Leading humanitarian NGOs, especially European ones, should openly oppose policies of militarisation and imperialist wars and should promote the withdrawal of their home countries from NATO.”

for international law to be respected, has become a narrative that fuels nationalism and mainly tends to perpetuate a state of war and therefore a humanitarianisation of the Palestinian cause. Just as the two-State solution is not neutral, the solution of a single shared State stretching from the Mediterranean to the River Jordan is not either. We believe that the latter solution is doubtless the best way to support the Palestinian cause. Humanitarian NGOs should become aware of this and act accordingly, rather than just stick to calls for a ceasefire and compliance with IHL, even if such as stance is vital.

The attitude of humanitarian NGOs towards war suggests an excessively strict interpretation of humanitarian principles. They use much energy negotiating and drafting arguments to explain the independence and neutrality that they wish to display. It is true that access to casualties and the safety of their teams often depends on these principles, which are not negotiable. But questioning the relationship between humanitarian NGOs and war, however, can only lead to a reappraisal of their intervention principles. It seems to us that the principle of neutrality should especially be put in the hot seat.

Pour la pacification et contre l'humanitarisation du monde

Les principes humanitaires se révèlent inadaptés parce qu'ils sont la transposition faussement politique de principes originellement conçus pour des États (par exemple, la Suisse) qui, se donnant les moyens juridiques d'en assurer la reconnaissance, font le choix de la neutralité tout en faisant reposer leur indépendance sur cette neutralité. L'inadéquation des principes humanitaires n'est pas nouvelle, mais il aura fallu attendre les niveaux de violation du DIH et d'impunité atteints en Ukraine et à Gaza pour qu'elle éclate au grand jour. On peine à croire que le réchauffement climatique – sujet sur lequel de plus en plus d'ONG humanitaires construisent des expertises et des plaidoyers solides – pourrait être freiné, mais pas la course aux armements ni les escalades guerrières. À dire vrai, si ce n'est un attachement quasi religieux à leur doctrine, rien n'empêcherait les ONG humanitaires d'avoir une parole aussi forte que possible sur la question militaire et sur la paix.

L'une des premières responsabilités des ONG humanitaires devrait être le refus de l'humanitarisation du monde. L'Ukraine et la Palestine leur donnent l'occasion d'exprimer ce refus. Les conflits dans ces deux pays s'inscrivent dans le long *continuum* des contradictions et des crises qui traversent le système capitaliste et qui débouchent tôt ou tard sur des guerres impérialistes. Conseillère à l'Institut européen de la paix et chercheuse non résidente à l'Institut du Moyen-Orient, Emma Beals invite – si tant est que l'on veuille se donner une chance de mettre fin aux guerres – à nommer les choses avec honnêteté et à reconnecter les réponses humanitaires aux réalités et aux causes des conflits. Selon elle, la recherche de la paix devrait faire partie de l'agenda humanitaire¹¹. La guerre

— 11. Emma Beals, "We can't hope to end wars if we're not honest about what they are", *The New Humanitarian*, 20 May 2024, <https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2024/05/20/we-cant-hope-end-wars-if-not-honest-about-what-they-are>

For pacification, but against the humanitarianisation of the world

Humanitarian principles prove unsuitable because they are a falsely political transposition of principles that were originally designed for States (Switzerland, for example). By giving themselves the legal means to ensure their recognition, these States choose neutrality and base their independence on that neutrality. The shortcomings of humanitarian principles are not new, but it took the level of IHL violations and impunity reached in Ukraine and Gaza for them to be fully revealed. It is difficult to believe that global warming – a subject on which more and more humanitarian NGOs are building expertise and solid pleas – can be curbed, but not the arms race or the escalation of war. In truth, if it were not for their near-religious attachment to their doctrine, nothing would stop humanitarian NGOs speaking out, as strongly as possible, on military issues and peace.

One of the main responsibilities of humanitarian NGOs should be to refuse the humanitarianisation of the world. Ukraine and Palestine are giving them the opportunity to express this refusal. The conflicts in these two countries are part of a long continuum of contradictions and crises in the capitalist system that eventually lead to imperialist wars. Emma Beals, a consultant at the European Institute of Peace and a non-resident scholar at the Middle East Institute, invites us – if we want to give ourselves a chance to stop war – to use more honest language and reconnect humanitarian responses to the realities and causes of conflicts. For her, the search for peace should be part of the humanitarian agenda.¹¹ The Ukraine war is creating a moral duty to call for demilitarisation because the prospect of a Third World War is now real. Yet the NGOs concerned are strangely silent about this prospect at the moment, even though it could lead to the ultimate humanitarian disaster. And in Gaza, the blatant powerlessness of IHL and humanitarian principles

— 11. Emma Beals, "We can't hope to end wars if we're not honest about what they are", *The New Humanitarian*, 20 May 2024, <https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2024/05/20/we-cant-hope-end-wars-if-not-honest-about-what-they-are>

en Ukraine crée l'obligation morale d'appeler à la démilitarisation, tant est réelle la perspective d'une Troisième Guerre mondiale – perspective face à laquelle les ONG du secteur sont pour le moment étrangement muettes, alors que cette guerre pourrait engendrer la catastrophe humanitaire ultime. À Gaza, la criante impuissance du DIH et des principes humanitaires face à des risques génocidaires toujours plus marqués et documentés invite sans doute à réfléchir à une refondation de la doctrine humanitaire.

Les propos n'engagent que l'auteur de cet article et en aucun cas l'organisation pour laquelle il travaille.

« L'une des premières responsabilités des ONG humanitaires devrait être le refus de l'humanitarisation du monde. L'Ukraine et la Palestine leur donnent l'occasion d'exprimer ce refus. »

“One of the main responsibilities of humanitarian NGOs should be to refuse the humanitarianisation of the world. Ukraine and Palestine are giving them the opportunity to express this refusal.”

in the face of an ever clearer and well-documented risk of genocide certainly invites us to rethink humanitarian doctrine.

The views expressed in this article are those of the author and not of the organisation he works for.

Translated from the French by Derek Scoins

Biographie | Biography



BERTRAND BRÉQUEVILLE

Diplômé de l'École supérieure des ingénieurs géomètres et topographes, Bertrand Bréqueville s'est rapidement engagé dans l'action humanitaire. Dès 1999, à l'âge de 24 ans, il rejoint Action contre la Faim en Albanie. Son parcours de terrain se poursuit principalement en Afghanistan et en Haïti. Il est aujourd'hui chargé de recrutement chez Médecins du Monde après y avoir été, de 2009 à 2020, le responsable opérationnel de plusieurs programmes dans différents pays du continent africain. Soucieux d'extraire les débats d'un certain conformisme, il se tourne vers l'écriture pour partager ses réflexions sur l'humanitaire. En 2021, Bertrand publie *L'humanitaire sous l'emprise du néolibéralisme* aux Éditions Charles Léopold Mayer. Son dernier ouvrage, *L'humanitaire à l'épreuve de l'impérialisme*, a paru aux Éditions Critiques en 2024.

Bertrand Bréqueville graduated from the French engineering school *École supérieure des géomètres et topographes*, then quickly became involved in humanitarian work. In 1999, when he was 24 years old, he joined Action Against Hunger in Albania. His field work then took him mainly to Afghanistan and Haiti. He is currently a Recruitment Officer at *Médecins du Monde*, after working there as Operations Manager on several programmes in different African countries between 2009 and 2020. He is keen to move debates away from a certain conformism, so he has turned to writing to share his thoughts about humanitarianism. His book *L'humanitaire sous l'emprise du néolibéralisme* was published in 2021 by Éditions Charles Léopold Mayer. His latest work, *L'humanitaire à l'épreuve de l'impérialisme*, was published by Éditions Critiques in 2024.

De Boutcha à Rafah, continuer à penser avec Camus, malgré tout

From Bucha to Rafah: drawing inspiration from Albert Camus in spite of everything

Christophe Courtin • Praticien de la solidarité internationale

N

ous faudrait-il renoncer à tout – à l’humanité, à l’humanitaire – parce que les « inquisiteurs contemporains », de Boutcha à Rafah, en passant par Izium, Be’eri, Khan Younés

et au-delà, ont fait le choix du nihilisme ? Revisitant Camus, comme on le fait souvent quand on est désespéré et que l’on recherche une voix pour nous inspirer, Christophe Courtin fait entendre celle de l’auteur de *L’Étranger*.

Il y a soixante-treize ans, aux premiers temps de la guerre froide, en introduction de *L’Homme révolté*, Albert Camus écrivait que les massacres au nom de l’amour des hommes « déséparent, en un sens, le jugement¹ ». Pendant cette période, chaque camp – disons libéral et communiste – dénonçait les crimes de celui d’en face pour engager ses guerres. Au temps des crimes par idéologie, entre les années

Should we give up on everything – on humanity and humanitarianism – just because today’s “Grand Inquisitors”, from Bucha and Izium to Be’eri, Khan Yunis and Rafah, have opted for nihilism? Here, Christophe Courtin turns to the French writer Albert Camus, as some often do in the face of despair and when looking for a voice for inspiration. He shares with us the one of the author who wrote *The Stranger*.

Seventy-three years ago, when the Cold War was in its early years, Albert Camus wrote, in his introduction to *The Rebel*, that massacres carried out in the name of love for people “disorientate judgement in a way”.¹ During that period of history, each side – let’s say capitalist and communist – would denounce the crimes of the other side to start its wars. Back then, in that period of crimes committed out of ideology, between the 1950s and the 1990s, leaders would justify

— 1. Albert Camus, *L’Homme révolté*, éditions Gallimard, 1951.

— 1. Albert Camus, *L’Homme révolté*, éditions Gallimard, 1951.

1950 et jusque dans les années 1990, on justifiait les rapports de force économiques et géopolitiques au nom d'une vision du monde, et l'on s'interrogeait sur le mal immédiat, sur son coût pour un progrès à venir, sur ses fins. La possibilité de droits universels était la question, même si cette morale universelle habillait bien souvent de prosaïques intérêts géostratégiques. L'effroi suscité par les conséquences de l'idéologie nazie avait amené chaque camp à élever la formule camusienne « un homme çà s'empêche² » au niveau de l'humanité tout entière.

À côté des crises humanitaires du Soudan, en République démocratique du Congo, ou encore au Yémen, assistons-nous en Ukraine et à Gaza, désarmés face à cette litanie de massacres au nom de la haine, à l'arrivée de ce que Paul Celan appelait « l'avant troupe métallique du prochain siècle primitif³ » ? De fait, ne s'agirait-il pas plutôt du retour de ces « troupes métalliques » qui se faisaient entendre avant la Seconde Guerre mondiale ? En 1999, le Comité international de la Croix-Rouge faisait état de vingt conflits actifs, il y en a plus de cent-vingt en 2024⁴. En un sens, aujourd'hui, ce qui désarme toujours notre jugement, plus spécifiquement devant le conflit russo-ukrainien et celui entre Israël et la Palestine à Gaza, ce serait à nouveau l'absence de fins, de sens, sinon la force brute, la violence et la domination pour imposer des intérêts, accompagnée d'une dégradation morale universelle que Camus aurait vue, encore une fois, comme constitutive du nihilisme où tout devient permis. Ce « désarmement », cette prise de conscience de l'absurdité du présent naît de la confrontation de notre besoin de sens face à la souffrance humaine et à la rationalité de la violence.

— 2. Albert Camus, *Le Premier Homme*, éditions Gallimard, 1994.

— 3. Paul Celan, *Partie de neige*, traduction française, éditions du Seuil, 2007.

— 4. Comité international de la Croix-Rouge, *Déclaration de Mirjana Spoljaric à l'occasion du 75^e anniversaire des Conventions de Genève*, 12 août 2024, <https://www.icrc.org/fr/communiquede-presse/les-conventions-de-geneve-ont-75-ans-face-aux-immenses-souffrances-humaines>

« Assistons-nous en Ukraine et à Gaza, désarmés face à cette litanie de massacres au nom de la haine, à l'arrivée de ce que Paul Celan appelait "l'avant troupe métallique du prochain siècle primitif" . »

"Are we witnessing, in Ukraine and Gaza – helpless in the face of repeated hate-driven massacres – the arrival of what the poet Paul Celan called 'the metallic advance troops of the next primitive century'."

their economic and geopolitical clout in the name of a worldview. They would consider the immediate evil, its cost to usher in progress and their end goal. The possibility of universal rights was the issue, though this universal morality often covered up ordinary geostrategic interests. Fear of the consequences of Nazi ideology had spurred each side to apply Albert Camus's phrase "a man stops himself"² to the whole of humanity.

In addition to the humanitarian crises in Sudan, Yemen and the Democratic Republic of the Congo, are we witnessing, in Ukraine and Gaza – helpless in the face of repeated hate-driven massacres – the arrival of what the poet Paul Celan called "the metallic advance troops of the next primitive century"³? In fact, are those "metallic troops" that made themselves heard before the Second World War actually now returning? In 1999, the International Committee of the Red Cross counted a total of twenty ongoing conflicts in the world, yet today, in the year 2024, there are more

— 2. Albert Camus, *Le Premier Homme*, éditions Gallimard, 1994.

— 3. Paul Celan, *Partie de neige*, traduction française, éditions du Seuil, 2007.

CHRISTOPHE
COURTIN

L'acmé des droits de l'Homme

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la déclaration universelle des droits de l'Homme était adoptée le 10 décembre 1948. La veille, l'Assemblée générale des Nations unies adoptait la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et, huit mois plus tard, le 12 août 1949, les quatre nouvelles Conventions de Genève étaient signées. Cette séquence d'adoption de textes fondateurs du droit international était l'expression de valeurs universelles après les trente années de l'implosion européenne entre le début de la Première Guerre mondiale et la fin de la Seconde. On y affirmait que l'homme en tant qu'individu possède des droits inaliénables, dont la liberté et la résistance à l'oppression, et que sa dignité doit être protégée. La dynamique enclenchée par les premières formulations modernes du droit naturel à partir du xvi^e siècle avait permis à la pensée occidentale de développer les principes des droits de l'Homme qui sont devenus l'un des piliers du droit international. Avec les luttes contre l'esclavage, celles pour les droits civiques et politiques, et les décolonisations, le puissant mouvement anthropologique des droits de l'Homme a vu émerger la Croix-Rouge et la première convention de Genève en 1864, le sans frontières, les institutions onusiennes, et le droit international humanitaire (DIH) avec tout le corpus juridique international de mise en œuvre des droits de l'Homme.

Cette dynamique universalisante semble avoir atteint son acmé en 2002 avec la ratification, par soixante États, du traité international créant la Cour pénale internationale de La Haye. Depuis cette date, du fait de la prise de conscience du projet de domination coloniale qu'il portait aussi, l'universalisme occidental est radicalement remis en cause dans les pays du Sud global⁵, notamment

— 5. Il y a soixante ans on disait *les pays du Tiers-Monde*, il y a trente ans *les pays en développement*. Malgré leur nouvelle puissance, mais du fait de leur histoire, la Chine, le Brésil et l'Inde appartiennent au Sud global.

than 120.⁴ In a way, what still disorients our judgement, more specifically in the Russia-Ukraine conflict and the Israel-Palestine conflict in Gaza, is an absence of end goals – unless the purpose of these conflicts is simply brute force, violence and domination with an aim of imposing particular interests – and a universal moral debasement, which Albert Camus saw as a part of nihilism where anything is permitted. This disorientation, this awareness of the absurdity of present times, is born of our need for meaning in the face of human suffering and the rationality of violence.

The peak of human rights

In the wake of the Second World War, the Universal Declaration of Human Rights was adopted on 10 December 1948. On the previous day, United Nations General Assembly had adopted the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. And eight months later, on 12 August 1949, four new Geneva Conventions were signed. This adoption of a series of founding texts in international law was the expression of universal values after thirty years in which Europe imploded between the outbreak of the First World War and the end of the Second World War. This adoption of texts affirmed that a human being as an individual had inalienable rights, including the right to freedom and the right to resist oppression, and that the dignity of each individual should be protected. The first modern expressions of natural law from the 16th century onwards had created a fertile ground in which Western thought could develop the principles of human rights – now a pillar of international law. With decolonisation, the fights against slavery and the struggles for civil rights, the powerful anthropological dynamic of human rights gave rise to the Red Cross and the first Geneva Convention in 1864, the idea of a borderless world, the institutions of the UN,

— 4. International Committee of the Red Cross, *Declaration by Mirjana Spoljaric for the 75th anniversary of the Geneva Conventions*, 12 August 2024, <https://www.icrc.org/en/news-release/geneva-conventions-75th-anniversary-foundational-treaties-save-lives-and-dignity>

dans les parties du monde historiquement récipiendaires de notre aide au développement, de nos interventions humanitaires et de notre compassion. Ce procès à charge contemporain emporte même les principes du DIH qui semblaient définitivement acquis, même s'ils ont de tout temps été bafoués. Tout se passe comme si le capital moral de l'Occident avait été dilapidé dans ses opérations militaires depuis les guerres de décolonisation, en passant par le Vietnam, jusqu'aux guerres menées au nom de la lutte contre le terrorisme à partir de la guerre en Afghanistan en 2001, et surtout celle en Irak de 2003. Aujourd'hui, aux yeux de ces pays du Sud global, le décalage des réactions des pays occidentaux entre l'agression russe contre l'Ukraine de février 2022 et les tapis de bombes sur les civils gazaouis depuis octobre 2023, le deux poids deux mesures a achevé la légitimité morale de l'Occident, fondée sur une raison dite universelle, devenue à leurs yeux simplement instrumentale et non plus émancipatrice de la personne humaine. Comme Camus en son temps face à la possibilité d'une apocalypse nucléaire, nous sommes à nouveau face à la gravité du présent qui voit croître la frénésie autodestructrice de beaucoup de dirigeants politiques que le droit international n'empêche plus.

Absence de fins

Jusqu'à-là, la mondialisation des économies et l'aide publique au développement qui finance les associations avançaient de concert, la seconde soignant les déséquilibres issus de la première. Les organisations non gouvernementales (ONG) de développement tentaient de combler ce fossé grandissant, les ONG humanitaires intervenaient quand les populations civiles étaient victimes de catastrophes dites naturelles ou de violences produites par les rapports de force géostratégiques. Les unes et les autres étaient encouragées – instrumentalisées aussi – et donc financées par les démocraties occidentales. Les organisations onusiennes, financées par les États, déléguaient une

« Tout se passe comme si le capital moral de l'Occident avait été dilapidé dans ses opérations militaires depuis les guerres de décolonisation, en passant par le Vietnam, jusqu'aux guerres menées au nom de la lutte contre le terrorisme. »

"It is as if the West's moral capital has been squandered in the military operations that it has pursued since its decolonial wars: operations ranging from the Vietnam War to anti-terrorism fights."

and international humanitarian law (IHL) with a body of international legal texts for exercising human rights.

This universalist trend perhaps reached its peak in 2002 when sixty States ratified the international treaty that created the International Criminal Court in The Hague. Since then, an awareness of a propensity for colonial domination in this trend has prompted countries of the Global South⁵ to radically call into question Western universalism, especially in regions of the world that have historically benefitted from our aid for development, our humanitarian interventions and our compassion. This modern trial even undermines the very principles of IHL, which seemed set in stone, though they had always been trampled upon. It is as if the West's moral capital has been squandered in the military operations that it has pursued since its decolonial wars: operations ranging from the Vietnam War to anti-terrorism fights through the war in Afghanistan in

— 5. Sixty years ago, we used the term "Third World countries". And thirty years ago, we used the term "developing countries". Despite their new power, but because of their past, China, Brazil and India belong to the "Global South".

partie de leurs activités aux ONG. La « raison humanitaire » faisant partie du logiciel libéral, l'action humanitaire est maintenant largement perçue comme une forme de morale internationale associative sous-traitante de l'ordre occidental. En un sens, l'absence de fins qui désespèrent notre jugement serait ainsi l'aboutissement logique de « l'absence d'alternative⁶ » à la mondialisation par la marchandisation du monde promue par le capitalisme, où la marchandise et sa valeur deviennent le seul moteur anthropologique de l'activité humaine. Cette époque où, malgré tout, une forme de bienveillance – au pire d'indifférence – était portée sur l'action humanitaire par les pays intégrés dans la mondialisation économique semble, elle aussi, révolue.

Il y aura un avant et un après Gaza pour le secteur de l'humanitaire dont des travailleurs sont visés spécifiquement sans que l'Europe ou les États Unis n'interviennent réellement. La légitimité de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* – UNRWA en anglais) et celle de la Cour internationale de justice sont attaquées par les pays occidentaux. Il y aura également un avant et un après Marioupol pour le DIH : en mars 2022, les Russes bombardent un hôpital pour enfants, puis un théâtre où s'étaient réfugiés plusieurs centaines de civils, faisant des dizaines de victimes, sans que la Russie assume le massacre ou que ses alliés du Sud global ne les dénoncent. Dès lors, l'action humanitaire et, plus largement, la solidarité internationale ont-elles encore un sens, alors que le fondement juridique de leurs interventions est remis en cause par ceux-là mêmes qui ont promu le droit international ?

— 6. Margaret Thatcher, "Yet I believe people accept there's no real alternative", Discours lors de la Convention des femmes du parti conservateur, 21 mai 1980, <https://www.margarethatcher.org/document/104368>

2001 and especially that in Iraq in 2003. Today, in the eyes of the Global South, the impression of double standards given by the contrast between the West's reaction to Russia's invasion of Ukraine in February 2022 and its reaction to the mass bombing of Gazan civilians since October 2023 has shattered the West's moral legitimacy based on universal reason. For the Global South, this so-called universal reason is actually an instrument exploited by the West, rather than a benevolent emancipatory force for individuals. Like Camus back in his time, facing the possibility of nuclear apocalypse, we are facing a similar level of gravity in the present day: a growing self-destructive frenzy among many political leaders, who are no longer held back by international law.

An absence of end goals

Up to now, the globalisation of economies and public development aid that funds charities have gone hand in hand, the latter making up for the imbalances of the former. Non-governmental organisations (NGOs) in development have tried to fill this growing gap. Humanitarian NGOs have intervened when civilian populations are victims of natural catastrophes or of violence caused by geostrategic power at play. These NGOs have been encouraged – and taken advantage of – by Western democracies and have therefore been funded by them. UN organisations, funded by States, have delegated some of their work to NGOs. Humanitarian reason has become part of the free-market matrix, so aid work is now widely seen as a charity-based form of international morality that the West subcontracts out. In a way, the absence of end goals that now disorients our judgement is the logical conclusion of an assumption that there is "no alternative"⁶ to globalisation: capitalism's marketisation of the world whereby goods and their value become the only anthropological driving

— 6. Margaret Thatcher: "Yet I believe people accept there's no real alternative to the market economy", Conservative Women's Conference, 21 May 1980, <https://www.margarethatcher.org/document/104368>

La complaisance au nihilisme

Aujourd'hui, les déclarations des acteurs politiques et militaires russes, israéliens ou du Hamas montrent-elles ce que Camus appelait dans *L'Homme révolté* « une complaisance au nihilisme », fruit mûr d'une acceptation de l'absurdité du monde où tout est permis au nom de la domination comme seul fondement de l'action ? Au regard de ce qui se passe aujourd'hui, il avait touché juste puisqu'il ajoutait : « À ce tout est permis commence vraiment l'histoire du nihilisme contemporain. » Ce qu'il ne pouvait pas observer, c'est que le XXI^e siècle annoncerait le retour du meurtre de masse contre lequel le corpus des droits de l'Homme et du droit humanitaire, bâti à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, tentait de construire une digue. Quatre-vingt-trois ans après Babi Yar⁷, des fosses communes de civils, les mains ligotées dans le dos sont à nouveau découvertes en Ukraine – à Boutcha et à Izium. L'énoncé « pogrom » revient dans l'actualité pour qualifier les crimes de guerre et contre l'humanité perpétrés par le Hamas le 7 octobre 2023 au kibboutz de Be'eri. La possibilité d'un génocide en cours contre les habitants de Gaza est documentée par les institutions onusiennes à l'encontre du pays fondé en réponse à la culpabilité européenne après la Shoah. Dans *Les Frères Karamazov*⁸, le Grand Inquisiteur défend une vision du monde où les valeurs humaines les plus élevées doivent être sacrifiées au profit d'une stabilité sociale fondée sur l'illusion religieuse et l'autorité. Dans le discours qu'il prononce le 10 décembre 1957 à Stockholm pour la remise de son prix Nobel de littérature, Camus reprend la question du consentement à la servitude posée par le Grand Inquisiteur. Il dit : « Devant un monde menacé de désintégration, où nos grands inquisiteurs risquent d'établir pour toujours les royaumes de la mort, notre génération

« Il y aura un avant et un après Gaza pour le secteur de l'humanitaire dont des travailleurs sont visés spécifiquement sans que l'Europe ou les États Unis n'interviennent réellement. »

“For the humanitarian sector, there will be a pre-Gaza and post-Gaza dividing line in history: aid workers there have been specifically targeted without Europe or the United States properly intervening.”

force of human activity. Yet this period when, in spite of everything, countries rooted in economic globalisation have treated humanitarian work benevolently – or, at worst, indifferently – also now seems to be over.

For the humanitarian sector, there will be a pre-Gaza and post-Gaza dividing line in history: aid workers there have been specifically targeted without Europe or the United States properly intervening. The legitimacy of the International Court of Justice and UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) is now under fire from Western countries. And for IHL, there will be a pre-Mariupol and post-Mariupol dividing line in history: there, in 2022, Russians bombed a children's hospital and then a theatre in which hundreds of civilians had taken refuge, killing tens of people without Russia accepting that this was a massacre of civilians and without its allies of the Global South denouncing it. Does humanitarian action and, more broadly, international solidarity still have any meaning now that the legal basis of humanitarian interventions is undermined by the ones who have historically championed international law?

— 7. Le massacre de Babi Yar à Kiev les 29 et 30 septembre 1941 où 33 771 Juifs furent assassinés.

— 8. Fiodor Dostoïevski, *Les Frères Karamazov* (trad. du russe par Kyra Sanine), Classiques Garnier, 2014.

« Les luttes féministes ne sont plus seulement des questions politiques, judiciaires ou éthiques, mais, en mettant en cause les situations de domination, inscrites au cœur des relations humaines, elles participent d'une évolution de l'ordre violent international. »

"Feminist struggles are no longer just about political, judicial or ethical issues. By calling into question domination at the heart of human relations, these struggles concern changes being made to a violent international order."

sait qu'elle devrait [...] refaire avec tous les hommes une arche d'alliance. Il n'est pas sûr qu'elle puisse jamais accomplir cette tâche immense... » Le DIH et le droit international des droits de l'Homme fondaient cette arche d'alliance humaniste construite sur les décombres de la Seconde Guerre mondiale. Ils semblent dépassés avec le retour au meurtre, non plus au nom des idéologies, mais au nom du nihilisme lui-même, dans l'amoralisme contemporain des meneurs de guerre et de leurs alliés. Le discours de Camus venait après les folies meurtrières des deux guerres mondiales. Il soulignait la gravité du présent, et il y a tout lieu de craindre que le mouvement nihiliste, qui semblait avoir été contenu avec les grands textes de l'après-guerre, ne reprenne son cours irrémédiable.

La pulsation initiale

Tout semble à reprendre, et pourtant la dynamique des droits naturels enclenchée en Europe ne s'arrêtera pas. Camus ne pense pas une résignation passive face à l'absurde du temps présent. Il soutient que dans un monde dénué de sens ultime, il est toujours possible de

Indulgence towards nihilism

Today, do declarations from Russian, Israeli and Hamas politico-military leaders reveal what Camus called, in his book-length essay *The Rebel*, "indulgence towards nihilism"? For Camus, this "indulgence towards nihilism" was the fruit of accepting the world's absurdity, where permission for anything, in the name of domination, is the only basis for action. In regard to what is unfolding today, Camus was absolutely right as he added: "This permission for anything is where the story of contemporary nihilism really begins." Yet what he could not observe was that the 21st century would herald a return of mass killings, against which the body of human rights and humanitarian law, developed after the Second World War, was designed as a rampart. Eighty-three years after the Babi Yar massacre,⁷ mass graves for civilians with hands tied behind their backs have been discovered once again in Ukraine: in Bucha and Izium. And once again, the term "pogrom" has been used in current affairs to describe the crimes against humanity committed by Hamas on 7 October 2023 in the Be'eri kibbutz. The possibility of a genocide being underway, waged against the inhabitants of Gaza, has been documented by UN institutions against the country that was founded in response to Europe's guilt in the wake of the Holocaust. In Fyodor Dostoevsky's *The Brothers Karamazov*⁸, the Grand Inquisitor defends a vision of the world where the most high-minded human values should be sacrificed for the sake of social stability founded upon the religious illusion of authority. In the speech that Camus gave on 10 December 1957 in Stockholm, when he received the Nobel Prize for Literature, the French writer looked back at this issue of consenting to servitude that the Grand Inquisitor raised. He said: "In a world threatened

— 7. The Babi Yar massacre in Kiev on 29 and 30 September 1941 where 33,771 Jews were assassinated.

— 8. Fiodor Dostoïevski, *The Brothers Karamasov* (translated from the Russian by Constance Garnett), Modern Library, 1977.

choisir une réponse humaniste en dépit de la violence absurde. Celle de nos grands inquisiteurs contemporains, pas plus que celle qu'a connu le monde de Camus en son temps, ne doit pas être acceptée comme une fatalité. Camus prône la révolte contre ces impasses morales, révolte qui se traduit encore et toujours par un engagement en faveur de la justice et de la dignité humaine. La fin de l'universalisme « à l'occidentale » ne peut pas sonner le glas de la possibilité d'un universel humaniste, fondement éthique de tout engagement dans l'humanitaire. L'universalité des droits naturels s'inscrit dans le long processus évolutif de l'hominisation qui voit l'émergence d'une espèce humaine dotée d'une conscience collective. Les grands textes de 1948 et 1949 étaient en phase avec cette onde originelle « hominisatrice » à basse fréquence venue des premiers temps de l'humanité et que les derniers événements dramatiques en Palestine et en Ukraine perturbent. La pulsation lente se maintient en dépit des aléas, elle continue de se propager. La question de notre génération, aurait dit Camus, est de retrouver une nouvelle source d'énergie émanicipatrice en résonance avec celle des droits humains.

Centralité des luttes féministes

Les questions d'égalité entre les femmes et les hommes sont-elles en passe de réactiver cette énergie dans toutes les parties de la planète au-delà des différences culturelles ? Elles transcendent les guerres de civilisation que nos grands inquisiteurs nous vendent avec leurs passions tristes. Les luttes féministes ne sont plus seulement des questions politiques, judiciaires ou éthiques, mais, en mettant en cause les situations de domination, inscrites au cœur des relations humaines, elles participent d'une évolution de l'ordre violent international. Bruno Latour⁹ estimait que la centralité de la question du genre, sous toutes les

with disintegration, in which our Grand Inquisitors run the risk of establishing, forever, the kingdoms of death, our generation knows that it should [...] remake, with all men, an Ark of the Covenant. It is not certain that this generation will ever be able to accomplish this immense task ...". IHL and international human rights law built this humanistic Ark of the Covenant upon the ruins of the Second World War. These legal constructions now seem overwhelmed by a return of mass killings, no longer carried out in the name of ideology but in the name of nihilism itself: the modern amorality of today's war leaders and their allies. Camus gave his speech following the murderous madness of two world wars. He underlined the gravity of his time. Today, there is reason to fear that the nihilism that our major post-war legal texts have, apparently, restrained is now back on its irreversible track once again.

The original heartbeat

Yet even though nihilism seems to be, sadly, back on track, the trend towards natural rights that began in Europe will not stop. Camus's reflections were not a kind of passive resignation in the face of modern absurdity. He maintained that in a world devoid of ultimate meaning it was still possible to choose a human-centred response in spite of absurd violence. The violence of today's Grand Inquisitors should not be accepted as inevitable, just as the violence of Camus's time should not have been. Camus advocated a revolt against moral dead ends – a revolt that still finds expression in commitments to justice and human dignity. The end of Western universalism must not sound the death knell of the possibility for a human-centred universal – the ethical basis of any commitment to humanitarian work. The universal nature of natural rights is part of a long, evolving process of hominisation whereby a human species with a collective consciousness emerges. The major legal texts of 1948 and 1949 were in tune with this long-term process of hominisation, this low-frequency long wave that we can trace back to the dawn of humanity and

— 9. Bruno Latour, *La Religion à l'épreuve de l'écologie. Suivi de Exégèse et Ontologie*, Éditions La Découverte, 2024.

formes possibles, même dans ses formulations les plus incompréhensibles dans les pays du Sud global, pouvait être considérée comme la marque d'un doute généralisé sur les liens définis par la seule économisation néo-libérale des rapports humains, porteuse en elle-même de domination.

Penser que les femmes portent par nature des rapports égalitaires plutôt que de domination serait un stéréotype essentialiste de plus. Mais leur présence désormais incontournable dans l'espace public mondialisé conditionne différemment les rapports de force et la violence, parce qu'elles-mêmes ont été dans l'histoire et sont encore l'objet de rapports de domination et de violence. Dans tous les pays, les luttes contre les violences domestiques, pour le droit à la contraception et à l'avortement, pour le droit à conserver son nom, contre les mutilations génitales, contre les prescriptions religieuses de vêtement, contre les féminicides, pour l'éducation des jeunes filles, pour l'égalité salariale, pour la paix agrègent une configuration de révoltes locales contre l'absurdité guerrière d'un monde fondé sur un ordre masculin.

En Russie, dès les premières semaines de l'invasion de l'Ukraine, ce sont principalement des femmes qui ont organisé les manifestations anti-guerre dans plusieurs villes. Le mouvement « Féministes contre la guerre » a publié des manifestes et utilisé les réseaux sociaux pour mobiliser la société. L'Union des comités de mères de soldats de Russie, créée en 1989 à la fin de la guerre en Afghanistan malgré la répression, demande toujours des comptes aux autorités russes et dénonce le manque d'information sur le sort de leurs fils et sur les conditions dans lesquelles ils combattent. C'est une femme journaliste, Marina Ovsianikova, qui a fait irruption dans un journal télévisé en mars 2022 pour dénoncer « l'opération spéciale » de Poutine. C'est en Ukraine que le groupe féministe Bilkis aide les femmes victimes de la guerre, mais dénonce aussi les inégalités de genre dans la société

that is now being disrupted by the dramatic events unfolding in Palestine and Ukraine. This slow, steady heartbeat continues, despite hazards, and it carries on spreading throughout humanity. Camus would have said that the challenge of our generation is to find a new source of emancipatory energy in tune with the energy behind human rights.

The centrality of feminist struggles

Is the issue of gender equality now rekindling this energy worldwide, beyond cultural differences? The issue of gender equality transcends the wars of civilisation that our Grand Inquisitors are now trying to make us buy into with their *passions tristes* (sad passions, in French). Feminist struggles are no longer just about political, judicial or ethical issues. By calling into question domination at the heart of human relations, these struggles concern changes being made to a violent international order. Bruno Latour⁹ considered that the centrality of gender equality in all its possible forms, even its most incomprehensible expressions in countries of the Global South, could be seen as the mark of widespread doubt about the neoliberal marketisation of human relations, which itself brings domination.

To think that women usher in, by their very nature, egalitarian relations, rather than domination, would be yet another essentialist stereotype. But the presence of women in the globalised public arena is now unavoidable and this female presence determines power balances and violence differently because these women themselves have been part of the story and are still the subject of domination and violence. In all countries, struggles against domestic violence, struggles for the right to contraception and abortion, struggles for the right to keep one's name, struggles against female genital mutilation, struggles against religious

— 9. Bruno Latour, *La Religion à l'épreuve de l'écologie. Suivi de Exégèse et Ontologie*, Éditions La Découverte, 2024.

ukrainienne. L'armée ukrainienne compte dans ses rangs une association féministe de soldates, Veteranka, qui combat le sexisme dans l'institution militaire. En Israël, le mouvement Women in Black (Femmes en noir), fondé en 1988 pendant la première Intifada, est composé de femmes qui protestent contre l'occupation israélienne des territoires palestiniens. Le groupe de femmes israéliennes Machsom Watch, créé en 2001, surveille les postes de contrôle militaires israéliens en Cisjordanie pour documenter les violations des droits humains contre les Palestiniens. Même si le massacre du 7-October a ralenti les collaborations entre les ONG féministes palestiniennes et israéliennes sur une approche féministe pour la paix et la justice, Coalition of Women for Peace, créée en 2000 pendant la deuxième Intifada, et Women Wage Peace, fondée en 2014 à la suite de l'opération Bordure protectrice à Gaza, maintiennent les contacts entre elles.

Camus, finalement

On ne peut pas dire que Camus était féministe. Ses personnages féminins sont secondaires ou viennent en contrepoint de l'action du héros. Ses relations avec les femmes étaient celles de son époque, elles reflétaient les constructions sociales des rapports entre les femmes et les hommes de son milieu intellectuel et de son identité narrative de pied-noir : entre passion, valorisation de la figure de la mère, infidélité, séduction ou autorité. Il militait cependant pour la dignité humaine et l'égalité entre les êtres humains. Ces principes fondent aujourd'hui les luttes féministes et peuvent nous aider à maintenir la pulsation initiale des droits naturels contre l'absurde. C'est à cette immense tâche que notre génération doit s'atteler, même s'il n'est pas sûr qu'elle puisse jamais l'accomplir...

rules on clothing, struggles against femicide, struggles for the education of young girls, struggles for equal pay, and struggles for peace all bring together local revolts against the bellicose absurdity of a world founded upon a male order.

In Russia, from the outset of the invasion of Ukraine, it was women who organised anti-war protests in several cities. The "Feminists Against the War" movement has published manifestos and used social media to encourage society to swing into action. The Committee of Soldiers' Mothers of Russia, which was created in 1989 at the end of the Soviet-Afghan war, despite repression, still holds Russian authorities to account, denouncing the lack of information about the fate of their sons and the conditions in which they are fighting. It was a female journalist, Marina Ovsyannikova, who burst into a television news show in March 2022 to denounce Putin's "special military operation". In Ukraine, the feminist group Bilkis helps female victims of the war and also decries a lack of gender equality in Ukrainian society. The Ukrainian army includes a feminist association of soldiers, Veteranka, which fights sexism in the military. And in Israel, the movement Women in Black, which was founded in 1988 during the First Intifada, is made up of women protesting against the Israeli occupation of Palestinian territories. Moreover, the group of Israeli women Machsom Watch, created in 2001, monitors Israeli military checkpoints in the West Bank to document human rights violations against Palestinians. Even though the massacre of 7 October 2023 slowed down partnerships between Palestinian and Israeli feminist NGOs for a feminist approach to peace and justice, the organisations Coalition of Women for Peace (CWP), created in 2000 during the Second Intifada, and Women Wage Peace (WWP), founded in 2014 after the "Protective border" operation, still keep in touch with each other.

Camus after all

We cannot say that Albert Camus was a feminist. His female characters play secondary roles or simply appear alongside the central plot of the male hero's actions. His relations with women were typical of his time, reflecting the social constructions of relations between men and women in his intellectual milieu and in his narrative identity as a man of French origin living in French-ruled Algeria: passion, exaltation of the mother figure, unfaithfulness, seduction and authority. Yet Camus campaigned for human dignity and equality among human beings. Today, these principles underpin feminist struggles. And they can help us preserve the original heartbeat of natural rights as a rampart against the absurd. That is the immense task that our generation must try to accomplish, even though it is not certain that it will ever be able to accomplish it...

Translated from the French by Thomas Young

Biographie | Biography



CHRISTOPHE COURTIN

Depuis 1995, Christophe Courtin travaille dans la solidarité internationale à des postes de responsabilité opérationnelle, essentiellement en Afrique subsaharienne et au Maghreb. Il est un expert reconnu dans l'appui aux dynamiques des sociétés civiles. Directeur des partenariats internationaux du CCFD-Terre solidaire de 2002 à 2007, il s'est rendu à plusieurs reprises en Palestine et en Ukraine. Pour le compte de l'Agence française de développement et avec l'Institut de recherche pour le développement, il a coordonné en 2022 une vaste étude sur les sociétés civiles au Sahel. En 2023, il a coordonné l'expertise de l'Union européenne pour l'appui à l'élaboration de la politique d'égalité de genre du gouvernement marocain. En parallèle de ses activités professionnelles, Christophe Courtin mène des activités éditoriales et littéraires. Chroniqueur pour la revue *Golias*, il a publié en 2014 aux mêmes éditions *Les hommes révoltés. Sur les traces d'Albert Camus*, une généalogie des révoltes collectives dans le monde depuis la mort de Camus. Il a également publié en 2015 un *Dictionnaire des idées reçues de l'aide au développement* (éditions Golias).

Since 1995, Christophe Courtin has worked in international solidarity in positions of operational responsibility, mainly in sub-Saharan Africa and the Maghreb. He is a recognised expert in support for the dynamics of civil societies. From 2002 to 2007, he was Director of International Partnerships of the CCFD (French Catholic Committee Against Hunger and for Development) and he has been to Palestine and Ukraine several times. In 2022, he coordinated a large-scale study of civil societies in the Sahel region of Africa for the AFD (French Development Agency) and the IRD (French Research Institute for Development). In 2023, he coordinated a European Union evaluation in support of the Moroccan government's gender equality policy. In parallel to his professional activities, he enjoys journalistic and literary pursuits. He writes for the French magazine *Golias* and in 2014 he wrote the book *Les hommes révoltés, sur les traces d'Albert Camus*, which is a genealogy of collective revolts in the world since Albert Camus died. And in 2015, he wrote the book *Dictionnaire des idées reçues de l'aide au développement* (Golias editions).

Déplacements de populations : l'errance des civils en Ukraine et à Gaza

Population displacement: civilians on the move in Ukraine and Gaza

CartONG • Association spécialisée
en gestion de l'information

G

âce à notre partenaire CartONG, en particulier Fabien Lezeau, il nous est possible de présenter l'ampleur des déplacements auxquels sont soumis les civils à Gaza,

en Ukraine et, pour les Ukrainiens, en dehors de leur pays.

En Ukraine

Le conflit en Ukraine a engendré l'une des plus grandes crises de déplacement de l'histoire récente, quand des millions de personnes ont été forcées de fuir à la fois à l'intérieur du pays et à l'étranger. Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), il s'agit de plus de 5 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays, tandis que 6,6 millions de personnes ont cherché refuge hors de l'Ukraine.

Thanks to our partner CartONG, in particular Fabien Lezeau, we are able to present the scale of the displacement to which civilians are subjected in Gaza, Ukraine and, for Ukrainians, outside their country.

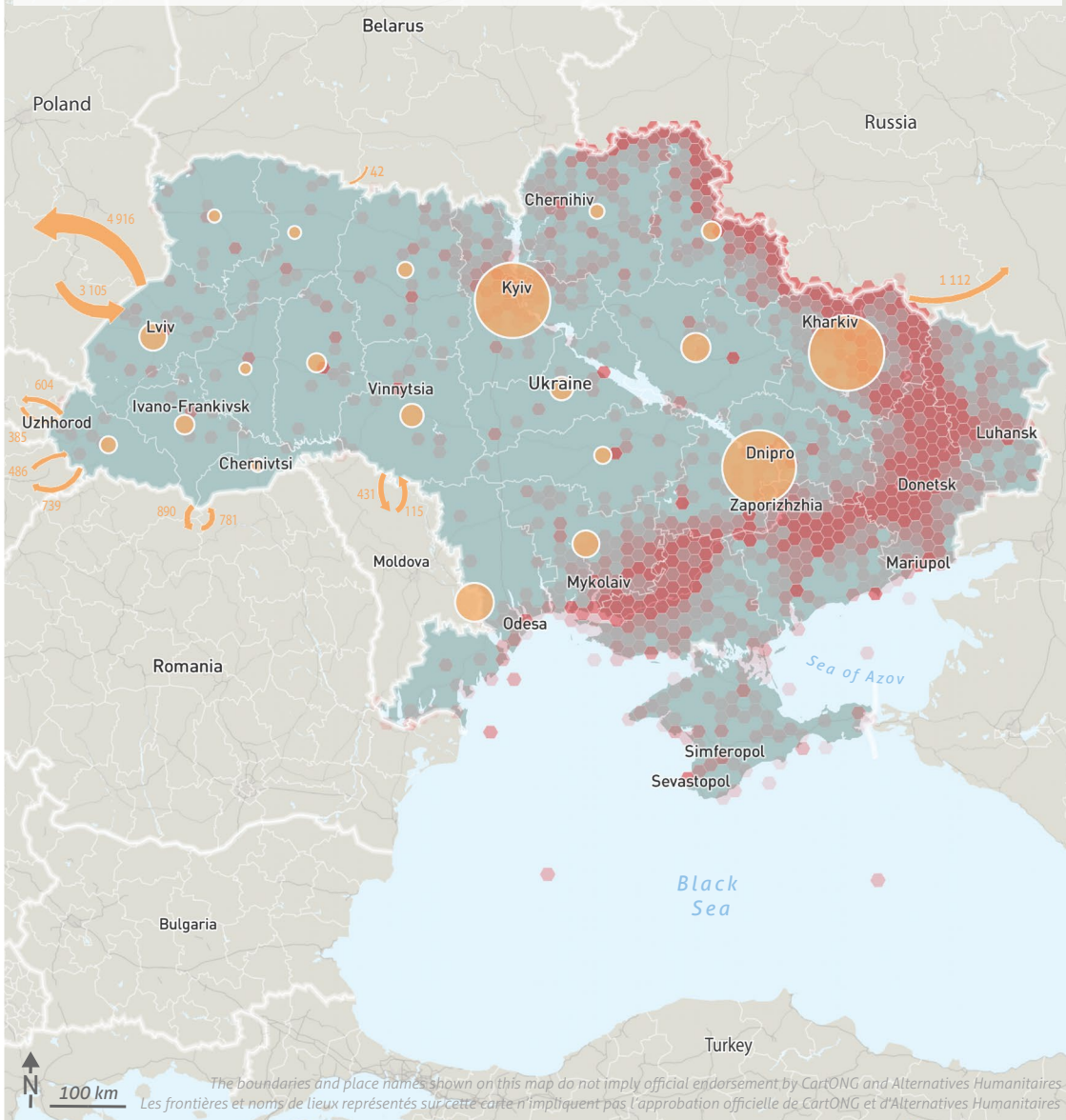
In Ukraine

The conflict in Ukraine has led to one of the largest displacement crises in recent history, with millions forced to flee both internally and abroad. According to the International Organization for Migration (IOM) and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), over 5 million people are internally displaced, while 6.6 million more have sought refuge outside Ukraine.

Internally, displacement is concentrated in regions close to the front lines, particularly in eastern and southern Ukraine. Many individuals have moved multiple times, seeking safety as fighting

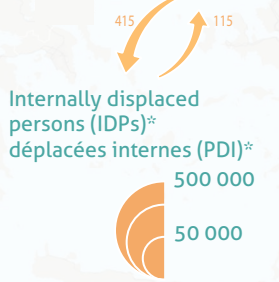
Ukraine's displacement crisis: internal and external movements

Crise de déplacement en Ukraine : mouvements internes et externes

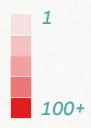


The boundaries and place names shown on this map do not imply official endorsement by CartONG and Alternatives Humanitaires. Les frontières et noms de lieux représentés sur cette carte n'impliquent pas l'approbation officielle de CartONG et d'Alternatives Humanitaires.

Population displacement (in thousands)*
Mouvements de population (en milliers)*



Density of shelling and battles**
Intensité des bombardements et combats**



*Migration and IDP data from UNHCR, returnee data from Frontex
*Données de migration et PDI par le HCR, données sur rapatriés par Frontex

**ACLED data aggregated on a 500m grid and filtered on "battles" and "violence against civilians"
**Données ACLED agrégées sur une grille de 500 m et filtrée sur « combats » et « violences contre des civils »

Created by / Créée par CartONG

Source: Liveuamap, OSM, OCHA, IOM



CARTONG

À l'intérieur du pays, les déplacements se concentrent dans les régions proches des lignes de front, notamment dans l'Est et le Sud de l'Ukraine. De nombreuses personnes ont déménagé plusieurs fois, en quête de sécurité, à mesure que les combats s'intensifiaient. Des grandes villes comme Kyiv, Lviv et Dnipro sont devenues des centres pour les personnes déplacées internes (PDI).

À l'extérieur de l'Ukraine, des pays voisins tels que la Pologne, la Moldavie et la Roumanie ont accueilli un grand nombre de réfugiés. La Pologne, à elle seule, a reçu plus de 1,5 million de réfugiés ukrainiens, la Moldavie et la Roumanie en accueillant des centaines de milliers d'autres. Ce flux de réfugiés se compose principalement de femmes, d'enfants et de personnes âgées, les hommes âgés de 18 à 60 ans devant, eux, rester en Ukraine en raison de la loi martiale.

Il y a également eu un flux notable de personnes rapatriées en Ukraine, l'OIM signalant que plusieurs millions d'Ukrainiens tentaient de rentrer chez eux à mesure que les lignes de front évoluaient. Cependant, beaucoup de ces retours sont temporaires en raison de l'instabilité permanente et du manque de services essentiels dans les zones touchées par la guerre.

À Gaza

La riposte militaire israélienne à la suite de l'attaque du Hamas du 7 octobre 2023 a plongé les Palestiniens dans une situation de déplacement constant, sans espoir de refuge. Après l'attaque, Gaza – sous blocus depuis 2007 – a vu ses restrictions se durcir avec la fermeture par Israël de tous les points de passage frontaliers. Lorsque les Forces de défense israéliennes (FDI) ont ordonné l'évacuation du Nord de Gaza pour préparer leur campagne militaire, cela a déclenché un exode massif vers le sud, tout d'abord en direction de Deir Al-Balah, puis vers Khan Younés.

Malgré les zones d'évacuation désignées, notre analyse montre que plus de 42 % des frappes renseignées avaient

intensifiées. Major cities like Kyiv, Lviv and Dnipro have become hubs for internally displaced persons (IDPs).

Externally, neighboring countries such as Poland, Moldova and Romania have taken in large numbers of refugees. Poland alone has received over 1.5 million Ukrainian refugees, with Moldova and Romania hosting hundreds of thousands more. This refugee flow predominantly consists of women, children and the elderly, as men aged 18 to 60 remain in Ukraine due to martial law.

There has also been a notable flow of returnees, with IOM reporting that several million Ukrainians have attempted to return home as front lines shift. However, many of these returns are temporary due to ongoing instability and a lack of essential services in war-affected areas.

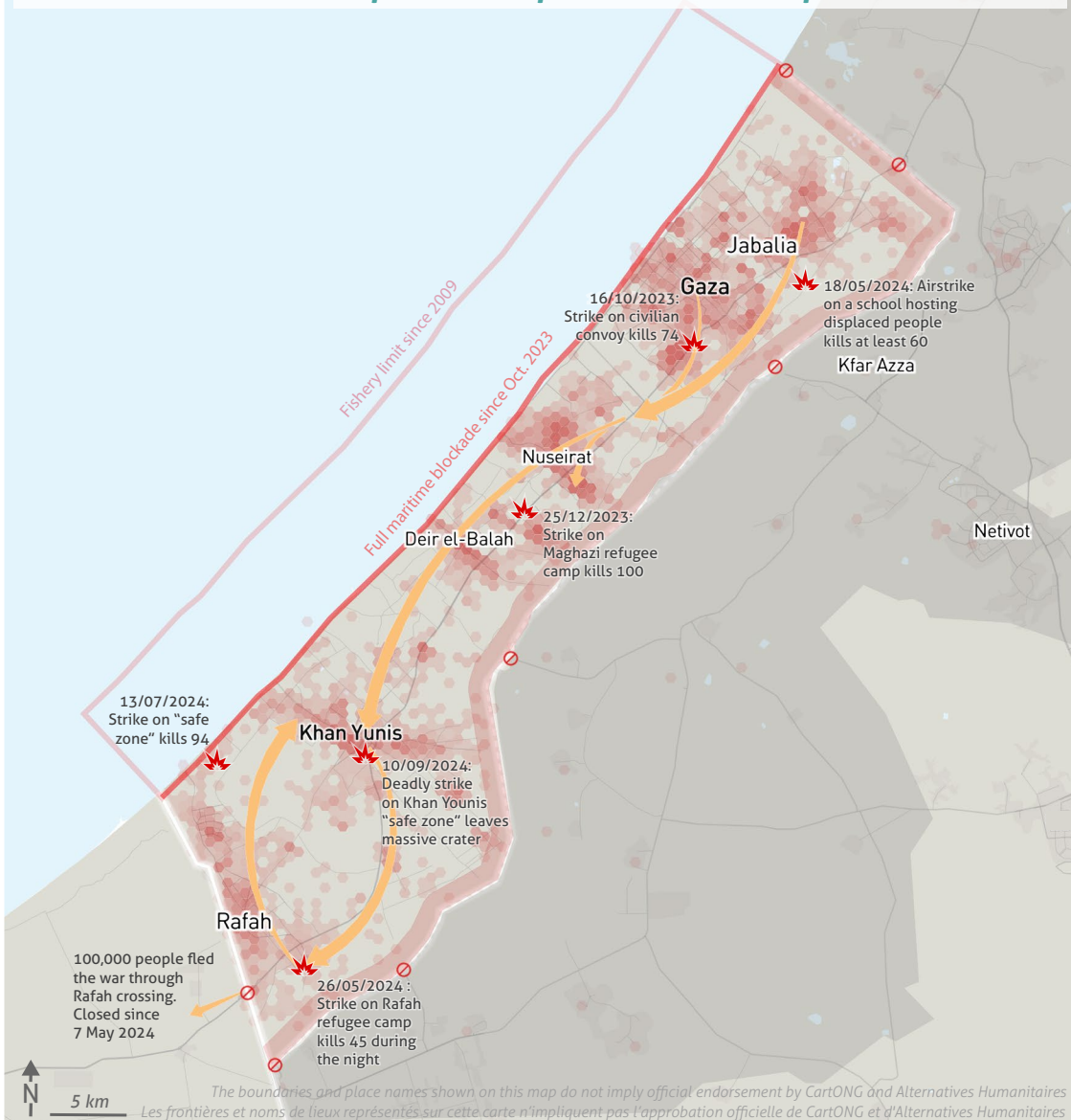
In Gaza

The Israeli military response following Hamas's 7 October 2023 attack has forced Palestinians into a constant state of displacement with no refuge in sight. Gaza, under a blockade since 2007, saw an intensification of restrictions after the attack, as Israel closed all border crossings. When the Israel Defense Forces (IDF) called for an evacuation of Gaza's northern region to pave the way for their military campaign, it triggered a mass exodus southwards, first towards Deir al-Balah and later towards Khan Yunis.

Despite these designated evacuation zones, our analysis reveals that over 42% of reported strikes have occurred outside these so-called "safe zones". Nowhere in Gaza has proven safe, with schools, hospitals and camps for displaced persons being targeted, erasing any semblance of sanctuary. The Rafah crossing, Gaza's only exit, allowed approximately 100,000 people to escape into Egypt before it, too, was effectively sealed in May 2024. The southern area, once considered a refuge for the displaced, started facing evacuation orders in late May 2024. Designated safe areas have repeatedly been struck, with the

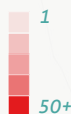
Permanent displacement with nowhere to go

Un déplacement permanent sans options de sortie



Population displacement* Mouvements de population*

Airstrikes reported since oct-2023**
Frappes aériennes depuis octobre 2023**



Hamás attack on 7 Oct. 2023 Attaque du Hamas du 7 octobre 2023



Major strikes affecting IDPs
(internal displaced persons)
Bombardements affectants des personnes déplacées internes



Source: Liveuamap, OSM, OCHA, IOM

*Aggregate data / Données agrégées Data from / Données d'OCHA

**Liveuamap data aggregated on a 500m grid and filtered on «shelling»

**Données Liveuamap agrégées sur une grille de 500 m et filtrée sur « bombardements »

Data from / Données de ACLED (acleddata.com)

Created by
Crée par

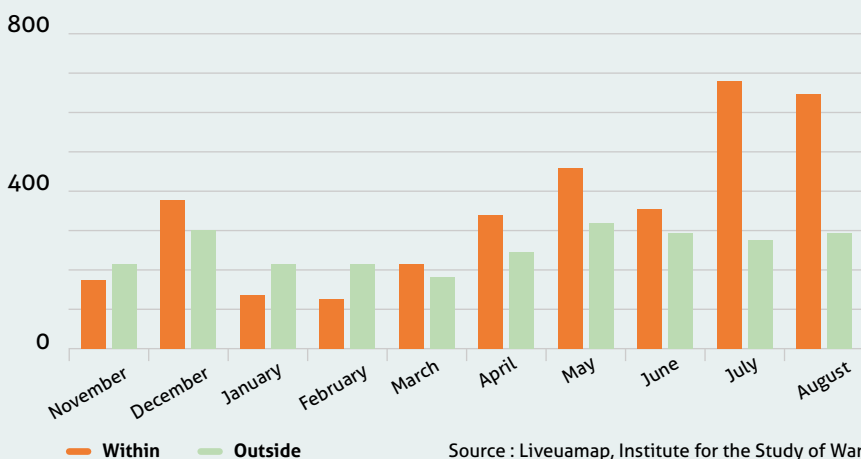


eu lieu en dehors de ces « zones sûres ». Aucun endroit à Gaza n'a été épargné, les écoles, les hôpitaux et les camps de personnes déplacées étaient ciblés, ce qui anéantissait toute notion de sanctuaire. Le point de passage de Rafah, seule issue pour Gaza, a permis à environ 100 000 personnes de fuir vers l'Égypte avant d'être, lui aussi, vraiment fermé en mai 2024. La zone Sud-Est de Gaza, auparavant considérée comme un lieu de refuge pour les personnes déplacées, a commencé à faire face à des ordres d'évacuation fin mai 2024. Des zones désignées comme sûres ont été frappées à plusieurs reprises, comme le montre l'attaque d'Al-Mawasi du 13 juillet au cours de laquelle huit bombes de 907 kilos chacune ont détruit un camp de réfugiés, tuant 90 personnes et en blessant plus de 300 autres, ce qui témoigne tragiquement de la difficulté de trouver un abri sûr dans la bande de Gaza.

13 July 2024 al-Mawasi attack – where eight 2,000-pound bombs leveled a refugee camp, killing 90 and injuring more than 300 – serving as a grim testament to the difficulty of finding safety within the Gaza Strip.

Fig.1 – Gaza - Frappes aériennes à l'intérieur et à l'extérieur de la zone d'évacuation désignée

Fig.1 – Gaza - Airstrikes within and outside designated evacuation area



Biographie | Biography



CARTONG

Créée en 2006, CartONG est une ONG internationale basée en France, spécialisée dans la cartographie et la gestion de l'information pour la solidarité internationale. Sa mission est d'aider les organisations humanitaires, de développement et d'action sociale à améliorer la qualité, la redevabilité et l'efficacité de leurs projets en exploitant les données géographiques et non géographiques. CartONG fournit un soutien stratégique et opérationnel sur mesure à ses partenaires, renforce les capacités des organisations à travers son champ d'expertise et renforce le secteur dans son ensemble en partageant des ressources pour une gestion responsable et efficace des données. Pour en savoir plus, consultez son site web (<https://cartong.org/fr>), sa sélection de ressources sur l'*IM Resource Portal* (www.im-portal.org), et son *Learning Corner* qui centralise des outils et boîtes à outils pratiques (www.im-portal.org/learning-corner).

Created in 2006, CartONG is a French-based international NGO specialised in mapping and information management for humanitarian aid and international development. Its mission is to assist humanitarian, development and social action organisations in improving the quality, accountability, and efficiency of their projects by leveraging geographical and non-geographical data. CartONG provides tailored strategic and operational support to its partners, strengthens organisations' capacities across its range of expertise and reinforces the sector as a whole by sharing resources for responsible and efficient use of data. Learn more about CartONG through its website (<https://cartong.org>), its selection of resources on the IM Resource Portal (www.im-portal.org), and its Learning Corner, which centralises practical toolkits and tools (www.im-portal.org/learning-corner).

REPORTAGE

Ukraine-Gaza : les civils au milieu des combats

« *Inter arma caritas* » : la charité au milieu des combats. Pour datée qu'elle soit, la devise de la Croix-Rouge conduit toujours l'organisation. Il est une autre constante des guerres, et celle-ci remonte bien avant la bataille de Solferino : c'est le prix qu'en paient les civils. Dans cette rubrique, nous avons l'habitude de publier le travail de photographes, reportages au long court ou d'actualité dans lesquels ces témoins indispensables donnent à voir. Mais que donnent à voir les deux guerres qui se déroulent en Ukraine et dans la bande de Gaza ? Des images de destruction qui se ressemblent tellement qu'il n'est pas toujours possible de savoir si l'on est en Europe ou au Proche-Orient. Litanie des désastres, des clichés et des chiffres qui font presque disparaître les frontières, et les populations. Alors, pour ce numéro, nous avons fait le choix de publier seulement deux photos qui disent beaucoup du sort qui est réservé à ces dernières. *Inter arma, civilians* : les civils au milieu des combats.

Ukraine-Gaza: *inter arma, civilians*

"*Inter arma caritas*": charity in the midst of war. However dated, the Red Cross motto still guides this organisation. There is another constant in war, one that goes back long before the Battle of Solferino: its toll on civilians. In this section, we traditionally publish long-form or topical reports from photographers, providing a glimpse from the eyes of these essential witnesses. But what do the two wars going on in Ukraine and the Gaza Strip show us? Images of destruction so similar that you can't always tell whether you're in Europe or the Middle East. A litany of disasters, *clichés* and figures that almost make borders and populations disappear. For this issue, we have chosen to publish just two photos that speak volumes about the fate of these populations. *Inter arma, civilians*: civilians in the midst of combat.



© Oleksandr Hryvul/Global Images Ukraine via Getty Images

|↑|

LVIV, UKRAINE, 29 DÉCEMBRE 2023

Un résident en situation de handicap, blessé, est assis dans la cour d'un immeuble résidentiel après un tir de missile russe, le 29 décembre 2023 à Lviv, en Ukraine. La Russie a lancé une attaque massive de missiles sur les villes ukrainiennes, touchant des immeubles résidentiels, des infrastructures et des installations industrielles. On compte des morts et des blessés.

© Oleksandr Hryvul/Global Images Ukraine via Getty Images

LVIV, UKRAINE - 29 DECEMBER 2023

An injured resident with a disability sits in the yard of a residential building following a Russian missile strike on 29 December 2023 in Lviv, Ukraine. Russia launched a mass missile attack on Ukraine's cities, hitting residential buildings, infrastructure and industrial facilities. There are dead and injured.

© Oleksandr Hryvul/Global Images Ukraine via Getty Images

|↓|

RAFAH, GAZA, 23 JANVIER 2024

Des Palestiniens déplacés se réchauffent près d'un feu à proximité de leur tente le 23 janvier 2024 à Rafah, Gaza. Le bilan depuis le 7 octobre 2023 de la guerre à Gaza entre Israël et le Hamas dépasse désormais les 25 000 morts et les 62 000 blessés, selon le ministère de la Santé du territoire. Les deux tiers des victimes seraient des femmes et des enfants. Les Nations unies estiment pour leur part que plus de 18 000 enfants palestiniens ont perdu un parent. Un quart de la population, soit plus d'un demi-million de personnes, est en situation de « catastrophe alimentaire » et menacée de famine.

© Ahmad Hasaballah / Getty Images via AFP

RAFAH, GAZA - 23 JANUARY 2024

Displaced Palestinians keep warm by a fire near their tent on 23 January 2024 in Rafah, Gaza. The toll since the 7 October war in Gaza between Israel and Hamas now exceeds 25,000 dead and 62,000 injured, according to the territory's health ministry. Two-thirds of the victims are believed to be women and children. The United Nations estimates for its part that more than 18,000 Palestinian children have lost a parent. Twenty-five percent of the population, or more than half a million people, are in a situation of "food catastrophe" and threatened with famine.

© Ahmad Hasaballah / Getty Images via AFP





national Humanitaire
(western version)



CRÉDITS PHOTOS – PHOTO CREDITS

1 – Couverture

| Cover

© Alexey Fedoren

• Vue aérienne du drapeau ukrainien en hiver.

Ukraine, 13 mars 2022

• An aerial view of the Ukraine flag in winter.

Ukraine, 13 March 2022.

2 – Couverture

| Cover

© Mohammed Ibrahim

• Une colonne de fumée provenant d'un bombardement israélien dans la bande de Gaza

Gaza, 5 mars 2023

• A column of smoke resulting from the Israeli bombing of the Gaza Strip.

Gaza, 5 March 2023.

3 – Éditorial

| Editorial

© M. Monier / HI

• Photo prise à l'occasion d'une session de sensibilisation aux dangers liés aux mines et aux engins explosifs dans le village de Velyka Komyshevukha, dans le district d'Izium, dans la région de Kharkiv à une centaine de kilomètres de l'actuelle ligne de front. Ce village d'agriculteurs comptait 521 habitants avant l'invasion de la Russie en février 2022, il en compte aujourd'hui 95 ; la grande majorité des habitants ont fui. Il a été occupé par les troupes russes d'avril à septembre 2022 et est désormais détruit à 90 % selon les autorités du village.

D'après les équipes EORE de HI, l'ensemble des champs qui entourent le village sont minés. Impossible pour les quelques agriculteurs restant de cultiver leurs terres. Plus de 53 000 personnes ont pu assister aux sessions de sensibilisation de HI. Les équipes ont conduit plus de 1800 sessions (en ligne et en présentiel) et formé 992 acteurs humanitaires et 128 points focaux communautaires. (Chiffres de septembre 2023)

• Photo taken during an EORE (Explosive Ordnance Risk Education) meeting in the village of Velyka Komyshevukha, in the Izium district of the Kharkiv region – about 100 km from the current front line. This farming village had 521 inhabitants before the Russian invasion in February 2022, and now has 95, the vast majority of whom have fled.

It was occupied by Russian troops from April to September 2022 and is now 90% destroyed, according to the village authorities. According to HI's EORE teams, all the fields surrounding the village are mined. It is impossible for the few remaining farmers to cultivate their land. More than 53,000 people have benefited from HI's awareness-raising activities. Teams conducted more than 1,800 sessions (online and face-to-face) and trained 992 humanitarian workers and 128 community focal points. (September 2023 figures).

4 – Focus

© VLASOVA, Anastasia

• Région de Donetsk, ville de Pervomayske. Une femme se tient devant sa maison endommagée par un bombardement

• A woman stands in front of her bomb-damaged house

5 – Focus

© Mohammed Ibrahim

• Gaza, 14 août 2022

• Gaza, 14 August 2022



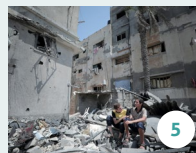
1



4



2



5



3

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 sa contribution bénévole à ce numéro :

For his voluntary contribution to this issue:

Brax

Conception | *Conception*

In medias res

ISSN : 2492-7120

ISBN : 978-2-38495-004-1

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
- 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/en
- 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

 [company/revueah](https://www.linkedin.com/company/revueah)

   @RevueAH

Retrouvez-nous aussi sur / Find us also on 

www.alternatives-humanitaires.org



R. Brauman
J.-F. Corty
B. Martin

ÉDITORIAL | EDITORIAL

Ukraine-Gaza : regards croisés
— Ukraine-Gaza: exchange of views

1

FOCUS | UKRAINE-GAZA : REGARDS CROISÉS

UKRAINE-GAZA: EXCHANGE OF VIEWS

10

R. Brauman

Ukraine, Gaza : deux poids, deux mesures
— Ukraine, Gaza: double standards

J.-F. Corty

Ukraine-Palestine, anatomie comparée d'une humanité à la carte
— Ukraine-Palestine: a comparative anatomy of selective humanity

22

L. Rubenstein

Le droit international humanitaire menacé en Ukraine et à Gaza
— Threats to international humanitarian law in Ukraine and Gaza

34

P. Chiron

Accusations croisées de génocide : que dit le droit ?
— Accusations and counteraccusations of genocide:
what does the law say?

52

V. Desportes

Ukraine-Gaza : de la disparition de la stratégie
— Ukraine-Gaza: the disappearance of strategy

63

T. Chauvin
H. Gouyet
V. Pingard

**L'électricité : un enjeu stratégique dans les conflits
en Ukraine et à Gaza**
— Electricity: a strategic issue in the Ukraine and Gaza conflicts

72

O. Routeau
A. Abou
El Ghayt-Huart

**Ukraine-Gaza : pourquoi la zone de pertinence humanitaire
légitime se réduit comme peau de chagrin ?**
— Ukraine-Gaza: why is the zone of legitimate humanitarian
applicability shrinking so fast?

83

N. Mouly

**Comment les conflits en Ukraine et à Gaza mettent
en lumière le rôle incontournable des acteurs locaux,
en dépit d'une neutralité contestée**
— How the Ukraine and Gaza conflicts showcase the vital
role of local players, despite their disputed neutrality

100

B. Bréqueville

**Comment les conflits en Ukraine et à Gaza puisent au cœur
de la problématique impérialiste**
— How the Ukraine and Gaza conflicts are rooted in the issue
of imperialism

114

C. Courtin

De Boutcha à Rafah, continuer à penser avec Camus, malgré tout
— From Bucha to Rafah: drawing inspiration from Albert Camus
in spite of everything

124

CartONG

**Déplacements de populations : l'errance des civils en Ukraine
et à Gaza**
— Population displacement: civilians on the move in Ukraine
and Gaza

136

REPORTAGE

Ukraine-Gaza : les civils au milieu des combats
— Ukraine-Gaza: *inter arma*, civilians

142

CULTURE

Complètement Brax :
Droit international humanitaire (western version)
— Totally Brax:
International humanitarian law (version occidentale)

146

Novembre 2024
Numéro 27 —

ALTERNATIVES HUMANITAIRES

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

November 2024
— Issue 27

18 €

