

## Se donner les moyens de lutter contre l'impunité des agresseurs de travailleurs humanitaires

**Philippe Ryfman** • Spécialiste des questions non gouvernementales et humanitaires

---

Un été meurtrier. Les nombreux assassinats de travailleurs humanitaires survenus ces derniers mois ont relancé le débat dans le milieu de l'aide. À l'acceptation des risques et au renforcement des protocoles de sécurité, faut-il ajouter des mesures de protection juridique ? Philippe Ryfman expose son point de vue, en s'interrogeant sur une qualification spécifique et en mettant l'accent sur le scandale de l'impunité.

---

**S**ept travailleurs humanitaires (six français et un nigérien) en poste au Niger pour l'organisation non gouvernementale (ONG) ACTED et leur guide ont été assassinés à Kouré, à proximité de Niamey, le 9 août 2020. Ils voulaient simplement profiter d'un temps de détente, avant de reprendre un travail harassant et à haute intensité au service de populations vulnérables. Il s'agit d'un massacre, terme adéquat pour une exécution délibérée, de sang-froid et dans des conditions atroces. Ne pas nommer exactement la scène de crime relève d'une litote malsaine et critiquable.

Un sujet chassant l'autre, cette tuerie ne fait déjà plus l'actualité, même si elle y a opéré un bref retour avec sa revendication par l'État islamique le 17 septembre. Pourtant, si de dignes et justes hommages ont été rendus aux victimes, ce crime absolu ne saurait aucunement relever d'une fatalité inéluctable, autre manière de l'euphémiser. Au contraire, son extrême gravité doit inciter à y revenir et à engager une réflexion de fond sur sa véritable nature et partant les mesures à adopter pour prévenir sa répétition. Car il est loin de représenter un acte isolé.

Une statistique publiée quelques jours plus tard à l'occasion de la Journée mondiale de l'aide humanitaire le 19 août (date commémorative d'un autre massacre<sup>1</sup>) le confirme. Elle fait en effet état d'une augmentation sur l'année écoulée de 18 % du nombre de victimes (tuées, blessées ou enlevées) chez les humanitaires : 2019 a été ainsi la plus violente depuis la création de cet outil de mesure<sup>2</sup>. En dépit d'analyses parfois ambiguës, les attaques contre le personnel humanitaire – quels que soient sa nationalité, religion, genre, couleur de peau – ne sont donc le plus souvent ni le fruit du hasard ni des phénomènes exceptionnels. Au contraire, elles témoignent de la volonté délibérée de commanditaires et de donneurs d'ordre, qu'il s'agisse d'États ou de groupes armés, de cibler celui-ci.

D'autres agressions ont eu lieu peu avant comme depuis le massacre de Kouré. En juillet, au Nigeria, cinq humanitaires – dont un salarié d'Action contre la Faim – enlevés en juin par un groupe affilié à l'État islamique en Afrique de l'Ouest étaient tués par leurs ravisseurs. Le 10 août, le directeur de l'ONG Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières au Guatemala, mourrait dans un guet-apens tendu dans le nord-est du pays. Le 16 septembre, l'attaque par un groupe armé d'un convoi humanitaire de l'ONG World Vision au Nord-Kivu (République démocratique du Congo [RDC]) a causé la mort d'un travailleur humanitaire, un autre étant grièvement blessé. Deux jours plus tard, trois employés de Caritas étaient kidnappés, toujours dans l'Est de la RDC. Cette litanie d'agressions, enlèvements,

---

<sup>1</sup> L'attentat à la bombe perpétré contre le Bureau des Nations unies à Bagdad (Irak), le 19 août 2003. Parmi les vingt-deux victimes se trouvaient plusieurs travailleurs humanitaires. Symboliquement, depuis 2008, cette date a été retenue par les Nations unies pour l'hommage annuel à l'engagement et au dévouement des personnels des organismes d'aide.

<sup>2</sup> Organisation mondiale de la Santé, « Journée mondiale de l'aide humanitaire 2020 : hommage aux travailleurs humanitaires en première ligne », 19 août 2020, <https://www.who.int/fr/news/item/19-08-2020-world-humanitarian-day-2020-a-tribute-to-aid-workers-on-the-front-lines>

assassinats et de massacres n'est pas acceptable. Elle n'est pas réductible à la seule problématique du risque sécuritaire.

Certes, ce macabre dénombrement recoupe une dimension mathématique intrinsèque : la progression constante du volume de l'aide humanitaire annuellement délivrée sur la planète (il a décuplé en dix ans) influe mécaniquement sur les ressources humaines en charge de sa délivrance. Toutefois, cet aspect est hiérarchiquement mineur par rapport à la cause principale de l'insécurisation croissante de leur cadre de travail. C'est-à-dire la dégradation accélérée tant de l'acceptabilité que de l'acceptance – soit l'assentiment à la présence, et leur réception – d'acteurs impartiaux, neutres et indépendants par les différents protagonistes de conflits armés. Ce recul – s'il n'est pas une première historiquement – prend aujourd'hui des formes de radicalité extrême, alors qu'auparavant on observait essentiellement des refus d'accès, des expulsions ou encore des emprisonnements ou des séquestrations à durée limitée.

Ce rejet de l'aide humanitaire a des causes variées : juridiques (ignorance ou remise en cause du droit international humanitaire), sociologiques, anthropologiques, culturelles, religieuses. Pour y faire face et protéger leurs employés, les acteurs humanitaires – ONG, composantes du Mouvement Croix-Rouge/Croissant-Rouge, agences spécialisées des Nations unies – ont progressivement mis en place un assortiment de mesures individuelles et collectives combinant normes de sécurité drastiques, sélection de nationalités, interculturalité, dialogue au plus près du terrain avec les communautés, groupes sociaux, sociétés civiles, leaders, religieux, belligérants. La tragédie de Kouré va certainement conduire à un nouveau renforcement de ce dispositif technique<sup>3</sup> et à la reformulation, déjà récurrente, d'une demande de protection juridique accrue<sup>4</sup>. Toutefois, face à cette montée des risques extrêmes, dans laquelle le facteur politico-idéologique devient prégnant – ce serait se voiler la face que de l'occulter –, cela ne constituera qu'une réponse partielle à l'impunité quasi générale des auteurs et commanditaires de tels crimes.

Dès lors, combattre celle-ci en s'en donnant les moyens devient crucial. À la fois pour que justice soit rendue, mais aussi en tant qu'instrument de dissuasion ou du moins de limitation de tels actes. Lutter contre cette impunité, c'est d'abord faire preuve de clarté dans la qualification exacte sur le plan pénal, pareillement sans euphémisation. À cet égard, le fait d'avoir confié, en France, l'enquête judiciaire au Parquet national antiterroriste (PNAT) appelle de sérieuses réserves. Certes, ce massacre de masse présente des similitudes avec divers actes de terrorisme de ces dernières années, mais l'y réduire revient à assimiler cette catégorie de criminels à des auteurs d'attentats parmi d'autres.

Plutôt que l'incrimination de « terrorisme », n'aurait-il pas fallu retenir celle de « crime contre l'humanité » ? Ce qui aurait alors conduit à confier les investigations au pôle « Crimes contre l'humanité, crimes et délits de guerre », lui-même rattaché au PNAT. Si l'extension de la notion de crime contre l'humanité aux attaques contre les humanitaires fait certes débat – y compris au sein et entre organisations –, elle mériterait néanmoins d'être considérée. Après tout, il s'agit de civils, objets de meurtres ou d'autres actes inhumains dans nombre de cas pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire des tiers impartiaux. En outre, l'incrimination de « crimes de guerre » est, elle, déjà admise (dans le cadre de leur définition) pour les agressions visant les personnes dites « protégées », dont le personnel humanitaire fait précisément partie (voir Protocole additionnel I de 1977 aux Conventions de Genève). Enfin, certaines infractions criminelles requièrent une désignation particulière, afin de les combattre plus efficacement. Le débat ouvert ces dernières années autour de la notion de « féminicide », en France comme dans d'autres pays, en est une illustration.

---

<sup>3</sup> C'est-à-dire, probablement, une accentuation du recours aux technologies de distanciation (drones, véhicules autonomes, robots...), au traçage et à la géolocalisation en temps réel de tous les déplacements, ainsi qu'à leur éclatement en microgroupes circulant dans des véhicules séparés. La conséquence indirecte, mais inévitable, en serait de réduire la dimension de solidarité humaine, d'échange, de dialogue et de partage des travailleurs de l'aide avec les populations vulnérables destinataires de celle-ci.

<sup>4</sup> Il a beaucoup été question en septembre 2020 d'un projet de résolution de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) ou du Conseil de Sécurité (CSNU) rappelant diverses normes du droit international humanitaire à ce propos, voire les redéfinissant. La tenue purement virtuelle – du fait de la pandémie de la Covid-19 – de l'AGNU, la paralysie du CSNU du fait des rivalités entre puissances et surtout les désaccords sur le contenu d'une telle résolution – y compris à l'intérieur de la communauté humanitaire – n'ont débouché à ce jour sur aucune initiative concrète.

## HUMANITARIAN ALTERNATIVES

L'absence de caractérisation distinctive de l'homicide d'un humanitaire vient, en tout cas, de montrer ses redoutables retombées avec la remise en liberté le 3 septembre 2020 – dans le contexte des exigences formulées par les talibans en Afghanistan – des deux auteurs de l'assassinat de Bettina Goislard, une ressortissante française qui était la représentante du Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés à Ghazni, en 2003. En dépit des efforts de la diplomatie française, cette libération n'a pu être empêchée. Il aurait pu en aller différemment avec une spécification *ad hoc*.

Au-delà – et en vue de faire cesser le scandale de l'impunité – les ONG ne devraient pas s'en remettre uniquement aux États, aux organisations internationales ou aux juridictions, mais au contraire prendre elles-mêmes les choses en main. D'abord en construisant une coalition – avec l'appui de chercheurs, d'experts et de citoyens – pour faire reconnaître la spécificité des exactions contre les humanitaires en situation de conflit armé, de manière qu'une politique pénale appropriée en découle. Ensuite en documentant, en échangeant et en mutualisant les informations que chacune recueille sur leurs potentiels auteurs, commanditaires et complices, afin de constituer des bases de données fiables et enrichies en permanence.

Ces dernières années, plusieurs organisations humanitaires ont commencé à y travailler<sup>5</sup>. Toutefois, elles l'ont fait à leurs niveaux respectifs, sans échanges véritables, ni mutualisation, ni partage des mêmes codes. L'aggravation du risque et l'exigence de justice devraient les amener à passer à un stade supérieur et à prendre des initiatives fortes. Cette mobilisation devant s'inscrire dans la durée pour être efficace, elle pourrait passer par la création d'une structure collective, dotée de moyens suffisants, sous forme d'un centre spécialisé. Il appuierait à la fois le plaidoyer en la matière et documenterait, centraliserait, partagerait les données recueillies sur les exactions subies et leurs auteurs ainsi que commanditaires présumés, avant de les communiquer (le cas échéant) à des juridictions nationales ou internationales. Divers précédents historiques attestent de la pertinence d'une telle méthode, du Centre Simon Wiesenthal ou de l'action de Beate et Serge Klarsfeld pour l'identification et la poursuite d'acteurs civils ou militaires de la Shoah, au Collectif des parties civiles pour le Rwanda des époux Gauthier. En montrant le chemin, les ONG françaises – comme souvent – joueraient un rôle pionnier.

---

### Biographie • Philippe Ryfman

Philippe Ryfman est spécialiste des questions non gouvernementales et humanitaires sur la scène internationale. Avocat au Barreau de Paris, il est aussi professeur et chercheur associé honoraire à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Dernier ouvrage paru, en codirection avec Sandra Szurek et Marina Eudes : *Droit et Pratique de l'action humanitaire*, LGDJ, 2019. Il est également membre du conseil d'orientation de la revue *Alternatives Humanitaires*.

---

*Reproduction interdite sans l'accord de la revue Alternatives Humanitaires. Pour citer cet article : Philippe Ryfman, « Se donner les moyens de lutter contre l'impunité des agresseurs de travailleurs humanitaires », Alternatives Humanitaires, n°15, novembre 2020, p. 144-151,*

<http://alternatives-humanitaires.org/fr/2020/11/26/se-donner-les-moyens-de-lutter-contre-limpunite-des-agresseurs-de-travailleurs-humanitaires/>

ISBN de l'article (PDF) : 978-2-37704-758-1

---

<sup>5</sup> Par exemple, Action contre la Faim-France à la suite du massacre de dix-sept de ses employés en 2006 à Muttur, une ville de l'Est du Sri Lanka. Durant des années, l'ONG a accumulé et recoupé une série d'informations sur les possibles commanditaires et auteurs présumés de cet autre crime de masse. Voir sur le sujet le remarquable documentaire d'Anne Poirer, fort symboliquement intitulé « Muttur : crime contre l'humanitaire » (Prix Albert Londres 2007). Pareillement, l'ONG ACTED a beaucoup documenté l'assassinat par décapitation revendiqué par l'État islamique de l'un de ses employés, britannique, en Syrie le 14 septembre 2014.