

LA MEDIATION INTERNATIONALE HUMANITAIRE

Sous les auspices du Comité international de la Croix-Rouge, une médiation au cœur de la guerre

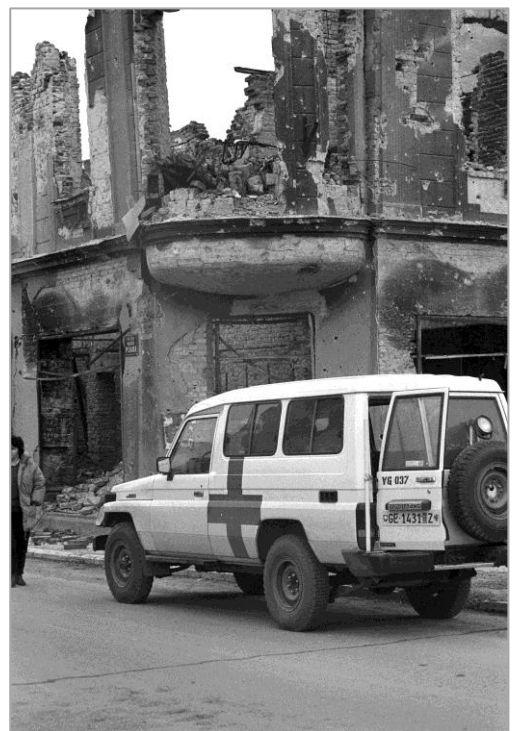
Janie BUGNION, ancienne déléguée du CICR, médiatrice,
membre du Forum suisse pour la justice restaurative

La guerre en Yougoslavie

Les révolutions qui ont renversé en automne 1989 les régimes communistes d'Europe de l'Est ont exacerbé les tensions qui minaient depuis de longues années la Fédération yougoslave. Les élections du printemps 1991 ont amené des majorités nationalistes dans les Assemblées de plusieurs des républiques qui formaient la Fédération, notamment en Croatie et en Slovénie.

Le 25 juin 1991, ces deux républiques proclament leur indépendance. Le gouvernement yougoslave décide d'envoyer l'armée fédérale occuper la Croatie et la Slovénie pour les contraindre à renoncer à ces déclarations d'indépendance, fût-ce au prix d'une guerre.

Début août, l'armée fédérale franchit le Danube, qui marque la frontière entre la Serbie et la Croatie, et met le siège devant Vukovar, une petite ville, qui commande la route en direction de Zagreb, la capitale croate. Durant plusieurs semaines, l'attention va se concentrer sur la bataille de Vukovar. La ville tombe aux mains des forces fédérales le 18 novembre 1991, après 87 jours de siège. Immédiatement, les médias croates relaient des allégations de massacres de patients et de civils perpétrés à l'hôpital de Vukovar par des milices serbes soutenues par l'armée fédérale yougoslave. Ces allégations nourrissent une guerre de propagande, contribuent à exacerber la haine de la population croate envers le gouvernement fédéral et font prendre conscience aux autorités de part et d'autre du front du fait que la situation est en train de leur échapper, d'autant plus que les profondes divergences quant au droit régissant les combats en cours menacent de réduire à néant tout effort de pacification.



Mission d'évaluation à Vukovar

© CICR/J. Slakmon



Enfant jouant parmi les ruines à Mostar

© CICR/J. Barry

Quel droit pour quelle guerre ?

Le droit des conflits armés, qui vise à contenir les maux de la guerre en limitant les moyens et méthodes de combat et en protégeant les victimes – militaires blessés ou malades, prisonniers de guerre et populations civiles – est né de la confrontation sur le champ de bataille entre souverains égaux en droit. Il s'est longtemps agi de règles coutumières, dérivées des anciens codes de chevaleries, que les États respectaient dans leurs relations réciproques, mais qu'ils se refusaient absolument à observer dans leurs rapports avec des sujets révoltés. En pratique, ce système conduisait à la surenchère de la violence et à la spirale des représailles et contre-représailles.

De même, les premiers traités de droit humanitaire – la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, du 22 août 1864, et les Conventions de La Haye de 1899 et 1907 – ne faisaient droit qu'entre les parties contractantes, c'est-à-dire entre les États.

Il fallut toute l'horreur de la guerre civile russe (1918-1921) puis de la guerre d'Espagne (1936-1939) pour que les États acceptent de reconnaître, par le biais de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève, quelques principes fondamentaux de droit humanitaire applicables aux conflits armés non internationaux (voir annexe p.11).

On aboutit ainsi à l'adoption de deux cadres juridiques, dont la mise en œuvre est déterminée par deux qualifications juridiques :

- Les conflits armés internationaux auxquels l'ensemble des quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 est applicable
- Les conflits armés non internationaux régis par le seul article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949

La différence essentielle entre ces deux régimes concerne le sort des combattants ennemis capturés.

En cas de conflit armé international, le soldat ennemi est considéré comme un instrument de l'État. Il n'est pas responsable d'avoir pris part aux hostilités. Il ne peut être poursuivi devant les tribunaux de l'État qui l'a capturé, sauf s'il s'est rendu coupable de crimes de guerre. En cas de conflit armé non international, en revanche, rien n'interdit à l'État de poursuivre les insurgés pour crime de rébellion. Les rebelles en feront autant.

Lors du conflit en Croatie, la partie croate, s'appuyant sur le fait que la Croatie avait proclamé son indépendance le 25 juin 1991, affirmait qu'il s'agissait d'un conflit armé international auquel l'ensemble du droit international humanitaire était applicable. Le gouvernement fédéral yougoslave, en revanche, s'appuyant sur le fait qu'aucun autre État n'avait encore reconnu l'indépendance de la Croatie, affirmait qu'il s'agissait d'un conflit armé non international auquel seul l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève était applicable.

Non seulement l'ancienne fédération yougoslave semblait dans la guerre civile, mais il y avait de surcroît un désaccord fondamental quant au droit applicable aux hostilités et quant aux règles censées en protéger les victimes. Cette situation comportait tous les germes d'une dérive vers une violence sans frein.



A Osijek : soldat lisant le manuel du combattant

Un acteur extérieur

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a été fondé à Genève en février 1863 pour concrétiser deux idées de génie exposées par Henry Dunant dans les dernières pages de son livre-témoignage *Un souvenir de Solferino* :

- La création de Sociétés de secours aux militaires blessés dans les différents pays
- L'adoption d'un traité qui protégerait les blessés et le personnel de santé des armées sur le champ de bataille

La première idée est à l'origine des Sociétés de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge à l'œuvre dans tous les pays du monde.

La seconde est à l'origine du droit international humanitaire contemporain (DIH), qui protège les victimes de la guerre et donne mandat au CICR de veiller à l'application de ce droit en apportant protection et assistance aux victimes des conflits armés et des situations de troubles intérieurs.

A la fin de la Seconde Guerre mondiale, le CICR entreprend de réviser les principaux traités de DIH. On aboutit ainsi à l'adoption des quatre Conventions de Genève du 12 août 1949, complétées par les Protocoles additionnels du 8 juin 1977.

Conformément à son mandat, préoccupé par la situation qui régnait au Kosovo, le CICR contacte le gouvernement yougoslave dès la fin des années 1980 et obtient l'autorisation pour ses délégués de rencontrer les détenus originaires de cette province. Comme ces détenus sont répartis dans les différentes prisons du pays, les délégués du CICR entrent en relation avec les autorités des six républiques de la Fédération.

Ainsi, le CICR est « à pied d'œuvre » lorsque les tensions entre les autorités croates et le gouvernement fédéral débouchent sur des affrontements armés. Conformément aux dispositions du DIH, il offre ses services aux parties au conflit, sans tenir compte de leur éventuelle différence de statut au regard du droit interne yougoslave ou du droit international public.

Les délégations du CICR sur place tentent par des négociations bilatérales de rapprocher les parties, puis leur proposent de se rencontrer à Genève. Il est entendu que la rencontre portera uniquement sur des questions humanitaires et la protection des victimes. Les événements entourant la prise de Vukovar donnent un sens d'urgence et de gravité à cette rencontre.

Une médiation au cœur de la guerre

L'organisation de la rencontre

Après les entretiens préliminaires menés séparément à Belgrade et à Zagreb, il a été convenu que la rencontre aurait lieu les 26 et 27 novembre 1991, à Genève, au siège du CICR.

Ainsi, la rencontre s'est tenue à bonne distance du territoire des parties au conflit, dans une Suisse neutre qui s'était gardée de prendre position sur l'origine du conflit ou sur les causes soutenues par les parties. Le choix du siège du CICR s'imposait : le CICR est une organisation



Approvisionnement en eau d'un camp de réfugiés en Croatie par un camion-citerne don de la Croix-Rouge française du Bas-Rhin, Alsace

humanitaire, issue de l'initiative privée. Les parties pouvaient ainsi se rencontrer, sans que cette rencontre implique aucune forme de reconnaissance juridique.

Le CICR avait demandé que les parties soient représentées par des plénipotentiaires en mesure d'engager leur gouvernement en cas d'accord. De fait, le gouvernement fédéral yougoslave était représenté par le secrétaire fédéral chargé du travail, de la santé et de la politique sociale de Yougoslavie et le général de corps d'armée directeur du Service médical de l'armée populaire de Yougoslavie, la partie croate par l'assistant du ministre des Affaires étrangères de la République de Croatie, le chef de la Division de l'information et le commandant du centre médical du ministère de la Santé. Le ministre de la Santé de la République de Serbie était également présent. On souligne la présence de personnalités occupant des fonctions clés pour le bien-être de la population, ce qui permettait d'aborder les problèmes non pas sous un angle politico-juridique, mais purement humanitaire.

Quant à la présidence de la réunion, il était acquis qu'elle serait assumée par le CICR, qui en avait pris l'initiative. M. Claudio Caratsch, vice-président du CICR, prit part à la réunion afin de souligner l'importance que le CICR y attachait ; c'est Thierry Germond, délégué général pour l'Europe, qui présida les débats.

Même si les deux délégations parlaient quasiment la même langue, il était convenu que l'anglais serait la langue de travail et qu'un éventuel accord serait rédigé en anglais. Même s'il n'y a que d'infimes différences entre le serbe et le croate, elles constituaient autant d'obstacles insurmontables dans l'atmosphère passionnée provoquée par la guerre. En outre, le serbe s'écrit en caractères cyrilliques, le croate en caractères latins. L'interprétation simultanée et la traduction des textes seraient assurées par les interprètes et les traducteurs du CICR.

Le nœud gordien

La question la plus délicate, qui menaçait de provoquer l'échec de la médiation, était le lien entre la qualification du conflit, d'une part, le droit applicable à la conduite des hostilités et à la protection des victimes, de l'autre.

Traditionnellement, c'est la qualification du conflit qui détermine le droit applicable.

Toutefois, en l'occurrence, les parties faisaient des lectures radicalement opposées de la qualification des affrontements, et ces lectures découlaient directement des motifs qui les avaient amenées à prendre les armes. Il était illusoire d'espérer parvenir à un compromis. Aucun des camps ne pouvait transiger sur ce point sans saper la légitimité de son recours aux armes.

Pour sortir de l'impasse, les représentants du CICR se sont appuyés sur les réflexions de l'éminent juriste neuchâtelois Emer de Vattel¹. Dans son ouvrage, *Le Droit des Gens, ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, Vattel consacre un chapitre à la guerre civile, où il passe en revue les différentes formes d'insurrection et constate que la guerre civile rompt les liens de la société et donne naissance à deux partis indépendants dans la Nation (vol. II, p.242-244) :

« La Guerre civile rompt les liens de la Société & du Gouvernement, ou elle en suspend au moins la force & l'effet; elle donne naissance, dans la Nation, à deux Partis indépendans, qui se regardent comme ennemis & et ne reconnaissent aucun juge commun. Il faut donc de nécessité que ces deux partis soient considérés comme formant désormais, au moins pour un tems, deux Corps séparés, deux peuples différens. Que l'un des deux ait eu tort de rompre l'unité de l'Etat, de résister à l'Autorité légitime, ils n'en sont pas moins divisés de fait. (...) »

Cela étant ainsi, il est bien évident que les Loix communes de la Guerre, ces maximes d'humanité, de modération, de droiture & d'honnêteté, que nous avons exposées ci-dessus, doivent être observées de part & d'autre dans les Guerres civiles. Les mêmes raisons, qui en fondent l'obligation d'Etat à Etat, les rendent autant & plus nécessaires, dans le cas malheureux où deux Partis obstinés déchirent leur commune Patrie. »

¹ Emer de Vattel (1714-1767), juriste du siècle des Lumières, fut l'un des pères fondateurs du droit international public. Son livre, *Le Droit des gens*, fut la référence de tous les diplomates de la 2^e moitié du XVIII^e siècle et des révolutionnaires français. Traduit en anglais sous le titre, *The Law of Nations*, cet ouvrage influença la rédaction de la Déclaration d'Indépendance des Etats-Unis. Vattel fut le premier juriste à demander que les règles du droit des conflits armés s'appliquent aussi à la guerre civile.

On comprend l'articulation du raisonnement : Vattel se fonde sur la situation de fait – la division de la nation en deux partis opposés – pour demander que les lois et coutumes de la guerre soient respectées de part et d'autre, indépendamment des causes pour lesquelles les uns ou les autres ont recours aux armes.

Lors de la rencontre des 26 et 27 novembre 1991, la démarche des représentants du CICR a visé à convaincre les représentants des parties de se fonder non sur la qualification juridique des affrontements, mais sur la situation de fait, la réalité des affrontements, et de chercher une entente sur les moyens de contenir la violence et d'en protéger les victimes.

Une fois l'obstacle de la qualification contourné – et non pas levé – il a été relativement facile de trouver un accord sur les points de substance. En effet, de part et d'autre, les parties étaient guidées par le souci de protéger les victimes des effets de la guerre. Quant aux représentants du CICR, ils avaient préparé pour chaque projet d'article différentes formulations afin de refléter au mieux les points d'accord (voir annexe p. 11).

L'accord

Les parties ont convenu que les combattants blessés seraient recueillis et soignés conformément aux dispositions de la I^{ère} Convention de Genève, sans soulever la question de savoir si cette convention s'appliquait de plein droit en raison de la nature du conflit ou seulement en vertu de l'accord que les négociateurs se préparaient à conclure.

De même, les parties ont convenu que les combattants ennemis capturés bénéficieraient du traitement prévu par la III^e Convention de Genève, sans préciser si ces combattants avaient droit au statut de prisonniers de guerre ou non. L'accord sur ce point était important car il obligeait les parties à veiller à la protection des combattants ennemis capturés et à s'interdire d'intenter des poursuites judiciaires contre ces prisonniers au titre de leur participation aux hostilités.

Les parties ont convenu d'appliquer les dispositions de la IV^e Convention de Genève et du I^{er} Protocole additionnel relatives aux civils au pouvoir de la partie adverse, à la protection des populations contre les effets des hostilités, à la création de zones protégées, à la recherche des disparus, aux actions de secours, en particulier le libre passage des convois humanitaires...

L'article 6 relatif à la conduite des hostilités était particulièrement important. Cet article prévoyait que les méthodes et moyens de guerre se conformeraient aux articles 35-42 et 48-58 du I^{er} Protocole additionnel : notamment le respect du principe de distinction entre combattants et non combattants, objectifs militaires ou objets civils, le respect des règles relatives à l'utilisation de l'emblème de la croix rouge...

Les parties s'engageaient à diffuser et à promouvoir le DIH et le présent accord et à en encourager le respect, en particulier parmi les combattants.

Enfin, l'article 14 comportait deux dispositions capitales. D'une part, les parties s'engageaient à respecter les dispositions des Conventions de Genève et à veiller « à ce que toute unité paramilitaire ou irrégulière qui n'est pas officiellement placée sous leurs ordres, sous leur autorité ou sous leur influence politique respecte le présent accord ». D'autre part, cet article disposait que l'application de l'accord « sera sans effet sur le statut juridique des parties au conflit ».



La signature du « Protocole d'entente » eut lieu dans l'après-midi du deuxième jour de la réunion, soit le 27 novembre 1991.

La délégation du gouvernement fédéral avait la satisfaction d'être parvenue à un accord sans avoir rien cédé quant à la qualification du conflit. On pouvait en effet argumenter que l'ensemble de l'accord du 27 novembre s'appuyait sur la disposition de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève, applicable aux conflits armés non internationaux : « Les parties au conflit s'efforceront (...) de mettre en œuvre par voie d'accords spéciaux tout ou partie des autres dispositions de la présente Convention. »

La délégation croate, en revanche, avait la satisfaction d'avoir obtenu que les victimes du conflit soient protégées selon les règles applicables aux conflits armés internationaux.

Immédiatement après la signature de l'accord du 27 novembre, la représentante du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, que le CICR avait invitée à prendre part à la réunion, proposa d'utiliser la journée du 28 novembre pour tenir une rencontre, dans la même composition, dans les locaux du HCR au Palais des Nations, afin de discuter de la coordination entre le HCR et les parties au conflit.

Cette proposition était légitime, car le HCR conduisait d'importantes actions de secours en faveur des populations civiles. Elle ne s'en heurta pas moins à un refus immédiat de la part du représentant du gouvernement fédéral yougoslave, qui avait pourtant contribué de façon décisive à la conclusion de l'accord du 27 novembre. Celui-ci expliqua que la délégation du gouvernement yougoslave pouvait rencontrer la partie croate sous les auspices et dans les locaux du CICR, car il s'agissait dans ce cas de pourparlers de type humanitaire qui n'auraient pas d'effet sur le statut juridique de la partie croate. En revanche, il ne saurait admettre de rencontrer la partie croate sous les auspices d'un organisme intergouvernemental.

Ce petit incident illustre bien la spécificité de la médiation humanitaire, qui est une forme particulière de médiation internationale, avec des objectifs et des modalités qui lui sont propres.



© CICR/T. Pizer

Hôpital d'Osijek neutralisé par le CICR

Suivi de l'accord

Un traité conclu en vue de créer un cadre juridique en cas de guerre ne peut déployer les effets attendus par les parties contractantes que s'il prévoit un mécanisme de suivi. C'est le cas de l'accord du 27 novembre.

De décembre 1991 à janvier 1994, le CICR a organisé huit réunions de plénipotentiaires, qui ont donné lieu à sept accords spéciaux. Des réunions portant sur des questions spécifiques, notamment la recherche des disparus et les libérations de prisonniers ont été organisées. Une Commission conjointe pour la recherche des personnes disparues et des dépouilles mortelles, s'est réunie à huit reprises.

Ainsi, l'article 15 de l'accord, qui fixe la date de la prochaine réunion, et les initiatives du CICR ont permis de maintenir un dialogue régulier, dans un cadre humanitaire, jusqu'à la suspension – provisoire – des hostilités en Croatie et jusqu'à la libération des prisonniers.

Quelle fut l'efficacité de ces contacts ?

« Toutes les guerres se ressemblent par l'injustice de leurs drames » écrivait Gaston Bachelard dans une lettre du 16 octobre 1956 à Armand Lanoux.

On trahirait la vérité si l'on prétendait que l'accord du 27 novembre 1991 a été scrupuleusement respecté. Cela n'a pas été le cas. Toute guerre est une relation de violence qui entraîne des débordements.

Parmi les violations les plus sérieuses, on doit mentionner le fait que de chaque côté, les parties au conflit ont arrêté des civils appartenant à la minorité, de telle sorte que ces civils soient finalement contraints de demander leur libération, cette dernière ne leur étant accordée que s'ils rejoignaient une zone où leur groupe ethnique était majoritaire. Ainsi, les arrestations arbitraires, suivies d'échanges de prisonniers, participaient aux mécanismes de « purification ethnique » qui ont contribué au déracinement et à l'expulsion de dizaines de milliers de civils.

On doit également mentionner les bombardements de civils et d'hôpitaux, notamment lors du siège d'Osijek, qui fit suite à celui de Vukovar.

Sur d'autres points, en revanche, l'accord du 27 novembre 1991 a été largement respecté. Il a permis au CICR de visiter les prisonniers de guerre capturés de part et d'autre et de veiller à ce qu'ils soient humainement traités. L'accord conclu à Budapest le 7 août 1992 – qui prend appui sur l'accord du 27 novembre 1991 – a entraîné la libération de 972 prisonniers (722 en mains fédérales et 250 en mains croates).



© CICR/A. Feric

Réfugiés croates transférés de Bosnie en Croatie



© CICR/R. Sidler

A Lipovak : échange de prisonniers de guerre serbes contre des croates

L'accord a aussi favorisé la mise en place d'un mécanisme tripartite de recherche des disparus. Il a fourni un cadre pour la conduite des actions de secours en faveur de la population civile.

Enfin, par la référence aux dispositions du 1^{er} Protocole additionnel relatives à la conduite des hostilités, l'accord a contribué à limiter la violence des combats. Une zone neutralisée a prévenu la destruction de l'Hôpital d'Osijek, malgré le siège de cette ville.

Plus généralement, l'accord du 27 novembre 1991 a fixé un cadre juridique accepté par les parties au conflit et a prévenu la dérive vers une violence sans frein, dérive qui paraissait inéluctable au lendemain de la prise de Vukovar.

Évaluation

Quatre ans après la rencontre de novembre 1991, l'un des délégués du CICR qui avait pris part aux discussions est retourné en ex-Yougoslavie dans le cadre d'un travail de type académique et a demandé aux négociateurs yougoslaves et croates de lui faire part de leur évaluation de cette médiation.

Voici des extraits de cette évaluation, que nous restitue Jean-François Berger dans *La diplomatie humanitaire du CICR et le conflit de Croatie*, p.59-62 :

« L'atmosphère des réunions »

Pour la partie yougoslave : « Le choix du lieu, Genève, était excellent, car hors du conflit et offrant de bonnes facilités logistiques. Le choix des personnalités était judicieux, la plupart se conduisant de manière contrôlée et professionnelle. Au début, la rencontre des parties a pu s'opérer spontanément, grâce à l'accueil pas trop formel : le fait de ne pas être placé pour les repas a facilité le mélange et la prise de contact (...) »

Pour la partie croate : « La première réunion était un test important : elle nous permettait en quelque sorte d'être reconnus et de faire valoir nos intérêts en traitant à la même table. Les relations personnelles entre les représentants plénipotentiaires (parmi lesquelles plusieurs médecins) ont largement contribué aux progrès des travaux. Les contacts hors séance ont permis de renforcer le dialogue et la confiance (...) »

« L'approche du CICR »

Pour la partie yougoslave : « La présentation des problèmes était acceptable, fondée sur la tolérance et l'éthique. Le caractère spécifique du mandat du CICR a facilité la progression des travaux. L'approche *step by step* était réaliste (...) La pression du temps a été utilisée à bon escient : le rythme quasi mensuel des réunions de Genève était très important, car il a forcé les belligérants à penser davantage à l'humanitaire. La régularité du dialogue a engendré une forme de confiance entre les participants (...) La nationalité suisse du personnel du CICR, sa neutralité et sa discrétion se sont révélées de bons outils de persuasion. »

Pour la partie croate : « Le CICR a joué un rôle majeur, car le CICR était acceptable pour la partie adverse. Il s'est avéré décisif dans les moments de tension, en encourageant les gestes de bonne volonté et en favorisant une application partielle du droit humanitaire. La clarté de son mandat, en particulier au sujet des prisonniers et des disparus, a permis d'avancer sur un terrain concret. »

« Les meilleurs résultats »

Pour la partie yougoslave : « L'identification de moyens concrets, sous forme d'accords négociés, pour calmer la situation et contribuer au processus de paix : par exemple les libérations de prisonniers. Le maintien de la communication entre les parties au conflit »

Pour la partie croate : « En tant que premier accord signé au niveau ministériel, le protocole d'entente du 27 novembre 1991 est une contribution essentielle intervenue avant la reconnaissance de la Croatie. Les accords négociés ont permis de libérer un grand nombre de détenus et de maintenir un canal d'information ouvert. »

« Les défaillances »

Pour la partie yougoslave : « La partialité du CICR qui s'est généralement davantage occupé des Croates en Krajina que des Serbes en Croatie. Ce qui s'est traduit par un accès retardé aux détenus en mains croates et des listes insuffisamment actualisées. La promotion du dialogue entre les composantes locales de la Croix-Rouge n'a pas été assez développée. L'absence de sanctions à disposition du CICR affaiblit son pouvoir de mise en œuvre. »

Pour la partie croate : « La neutralité du CICR est par trop rigide : son attachement aux principes l'a empêché de faire la distinction entre agresseur et victime. De nombreux cas de disparus sont restés sans réponse. La neutralisation de l'hôpital d'Osijek n'a pas empêché les violations. D'une manière générale, l'absence de soutien préférentiel de la part du CICR, notamment dans les médias, est difficile à accepter. Pareille abstention ressemble alors à une douloureuse neutralité. Le manque de moyens de pression du CICR est flagrant ; cela devrait l'inciter à utiliser l'arme de l'assistance pour faire pression sur une partie non-coopérante. »

A ces éléments d'évaluation fondés sur les témoignages des représentants des parties, il convient d'ajouter trois points qui, du point de vue du CICR, ont contribué de façon décisive au succès de la médiation.

En premier lieu, on doit souligner le fait que de part et d'autre les parties étaient représentées par des personnalités qui pouvaient engager leur gouvernement et disposaient de pouvoirs à cet effet. Les représentants ont pu signer l'accord dès la fin des débats, et l'accord est entré en vigueur immédiatement, ce qui était décisif en raison de la dégradation de la situation sur le terrain.

En second lieu, le moment de la négociation a également joué un rôle critique. Huit jours après la prise de Vukovar, alors que l'émotion provoquée par cet événement et par les allégations de massacres imprégnaient fortement les esprits, les négociateurs étaient conscients que leurs pays étaient au bord du gouffre et qu'à moins d'un engagement déterminé, la dérive vers une violence effrénée serait inéluctable.

Enfin, le fait que le CICR ait été en mesure de proposer un cheminement permettant de parvenir à un accord sur le droit applicable à la conduite des hostilités et sur les règles protégeant les victimes du conflit sans trancher la question de la qualification du conflit a constitué un facteur décisif.



© CICR/J. Barry

Distribution de secours : chaque colis est emballé dans un carton dont les images rappellent les règles du droit humanitaire

Conclusion

Guerre du voisin contre le voisin et, bien souvent, du frère contre le frère, du fils contre le père et du mari contre la femme, la guerre civile déchire le tissu social et divise les familles. Elle se nourrit de haines accumulées depuis des générations. Les guerres de religion et la Commune de Paris de 1871 ont laissé leur trace sanglante dans l'histoire de France. Avec leur long cortège de massacres, de tortures et d'atrocités, la guerre civile russe et la guerre d'Espagne ont marqué le XX^e siècle.

C'est la pente sur laquelle s'engageaient la Fédération yougoslave et la Croatie lors de la prise de Vukovar, d'autant que tout effort des parties visant à un apaisement était paralysé par les vues radicalement divergentes quant au droit applicable au conflit qui les déchirait. La médiation des 26 et 27 novembre 1991 leur a permis de renouer le dialogue et de s'entendre sur la façon de conduire la guerre et d'en protéger les victimes, à défaut de pouvoir y mettre un terme. Certes, l'accord du 27 novembre a fait l'objet de violations qu'il serait vain de nier ; il n'en a pas moins imposé des limites à la violence. Il n'a pas empêché la poursuite de la guerre, mais il lui a arraché d'innombrables victimes.

Indications bibliographiques

Recueils de documents

- SCHINDLER, Dietrich, TOMAN, Jiri, *Droit des conflits armés, Recueil des conventions, résolutions et autres documents*, Genève, CICR et Institut Henry-Dunant, 1996.
- SASSOLI, Marco, BOUVIER, Antoine, QUINTIN, Anne, *Un droit dans la guerre ? Cas, documents et supports d'enseignement relatifs à la pratique contemporaine du droit international humanitaire*, 2^e éd. Genève, CICR, vol. III, 2012.

Travaux

- BERGER, Jean-François, *La diplomatie humanitaire du CICR et le conflit en Croatie (1991-1992)*, Genève, CICR, 1995.
- BUGNION, François, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, 2^e éd. Genève, CICR, 2000.
- GIROD, Christophe, GNAEDINGER, Angelo, « Le politique, le militaire, l'humanitaire : Un difficile mariage à trois », in: Jean COT (dir.) *Dernière guerre balkanique ? Ex-Yougoslavie : témoignages, analyses, perspectives*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 139-163.
- GUILLAUME-HOFNUNG, Michèle, *La médiation*, 8e éd. Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2020.
- HARROFF-TAVEL, Marion, « La diplomatie humanitaire du CICR », *Relations internationales*, No 121, 2005, p. 73-89.
- JAKOVLEVIC, Bosko, « Memorandum of understanding of 27 November 1991: International humanitarian law in the armed conflict in Yugoslavia in 1991 », *Yugoslovenska Revija za Medunarodno Pravo*, 1991, N° 3, p. 301-313.
- LEMPEREUR, Alain, *Puissance de la médiation. Contre la guerre civile*, Paris, Descartes & Cie, 2021.
- MERCIER, Michèle, *Crimes sans châtime nt : L'action humanitaire en ex-Yougoslavie 1991-1993*, Bruxelles, Émile Bruylant, Paris, LGDJ, 1994.
- NGUYEN QUOC Dinh, DAILLIER, Patrick, PELLET, Alain, *Droit international public*, 4e éd., Paris, LGDJ, 1992, (en part. Sous-Titre II, ch. 1 Règlement non juridictionnel des différends).
- PICTET, Jean, *Les principes de la Croix-Rouge*, Genève, CICR, 1955.
- SANDOZ, Yves, « Réflexions sur la mise en œuvre du droit international humanitaire et sur le rôle du Comité international de la Croix-Rouge en ex-Yougoslavie », *Revue suisse de droit international et de droit européen*, N° 4, 1993, p. 461-490.
- VATTEL, Emer de, *Le Droit des Gens, ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, Genève, Slatkine Reprints, 1983, 2 vol. (facsimilé de la 1^{ère} éd. 1758).
- ZORGBIBE, Charles, *La guerre civile*, Paris, PUF, 1975.

Annexe

I Article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949

En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes, chacune des Parties au conflit sera tenue d'appliquer au moins les dispositions suivantes :

- 1) Les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres de forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention, ou pour toute autre cause, seront, en toutes circonstances, traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue.

A cet effet, sont et demeurent prohibés, en tout temps et en tout lieu, à l'égard des personnes mentionnées ci-dessus :

- a) les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices;
- b) les prises d'otages;
- c) les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants;
- d) les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendu par un tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés.

- 2) Les blessés et malades seront recueillis et soignés.

Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit.

Les Parties au conflit s'efforceront, d'autre part, de mettre en vigueur par voie d'accords spéciaux tout ou partie des autres dispositions de la présente Convention.

L'application des dispositions qui précèdent n'aura pas d'effet sur le statut juridique des Parties au conflit.

II Protocole d'entente du 27 novembre 1991

Texte original anglais : *Memorandum of Understanding in* Michèle MERCIER, *Crimes sans châtiment : L'action humanitaire en ex-Yougoslavie 1991-1993*, Bruxelles, Émile Bruylant, Paris, LGDJ, 1994, p.277-280.

Traduction : *Protocole d'entente in* Marco SASSÒLI, Antoine BOUVIER, Anne QUINTIN, *Un droit dans la guerre ? Cas, documents et supports d'enseignement relatifs à la pratique contemporaine du droit international humanitaire*, 2^e éd. Genève, CICR, 2012, vol. III, p. 2071-2075.

Les soussignés,

S.E. M. Radisa Gacic, secrétaire fédéral chargé du travail, de la santé, des anciens combattants et de la politique sociale de Yougoslavie ;

Général de corps d'armée Vladimir Vojvodic, directeur général du Service médical de l'armée populaire de Yougoslavie ;

M. Sergei Morsan, assistant du ministre des Affaires étrangères de la République de Croatie ;

Prim. Dr I. Prodan, commandant du centre médical du ministère de la Santé, République de Croatie ;

Prof. Dr Ivica Kostovic, chef de la Division du centre médical du ministère de la Santé, République de Croatie ;

Dr N. Mitrovic, ministre de la Santé de la République de Serbie,

tenant compte de la déclaration de La Haye du 5 novembre 1991, par laquelle les présidents des six républiques se sont engagés à respecter et à faire respecter le droit international humanitaire ; ayant tenu des discussions à Genève sous les auspices du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) les 26 et 27 novembre 1991, avec la participation de :

M. Claudio Caratsch, vice-président du CICR ;

M. Jean de Courten, directeur des Opérations, membre du Conseil exécutif du CICR ;

M. Thierry Germond, délégué général pour l'Europe (président de la réunion) ;

M. Francis Amar, délégué général adjoint pour l'Europe ;

M. François Bugnion, directeur adjoint de la Doctrine, du Droit et des Relations avec le Mouvement ;

M. Thierry Meyrat, chef de mission, CICR Belgrade ;

M. Pierre-André Conod, chef de mission adjoint, CICR Zagreb ;

M. Jean-François Berger, cellule de crise « Yougoslavie » ;

M. Vincent Lusser, cellule de crise « Yougoslavie » ;

M. Marco Sassòli, membre de la Division juridique ;

Mme Cristina Piazza, membre de la Division juridique ;

Dr Rémy Russbach, chef de la Division médicale ;

Dr Jean-Claude Mulli, chef adjoint de la Division médicale ;

M. Jean-David Chappuis, chef de l'Agence centrale de recherches,

sont convenus de ce qui suit :

(1) Blessés et malades

Tous les blessés et malades sur terre seront traités conformément aux dispositions de la première Convention de Genève du 12 août 1949.

(2) Blessés, malades et naufragés

Tous les blessés, les malades et les naufragés seront traités conformément aux dispositions de la deuxième Convention de Genève du 12 août 1949

(3) Combattants capturés

Les combattants capturés bénéficieront du traitement prévu par la troisième Convention de Genève du 12 août 1949.

(4) Civils au pouvoir de la partie adverse

Les personnes civiles qui sont au pouvoir de la partie adverse et qui sont privées de liberté pour des raisons liées au conflit armé bénéficieront des règles relatives au traitement des internés qui sont définies par la quatrième Convention de Genève du 12 août 1949 (articles 79 à 149).

Tous les civils seront traités conformément aux dispositions des articles 72 à 79 du Protocole additionnel I.

(5) Protection de la population civile contre certains effets des hostilités

La population civile est protégée par les articles 13 à 26 de la quatrième Convention de Genève du 12 août 1949.

(6) Conduite des hostilités

Les hostilités seront menées conformément aux articles 35 à 42 et 48 à 58 du Protocole additionnel I, et conformément au Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de mines, pièges et autres dispositifs annexé à la Convention de 1980 sur les armes classiques.

(7) Création de zones protégées

Les parties conviennent qu'en ce qui concerne la création de zones protégées, le projet d'accord qui figure en annexe servira de base pour les négociations.

(8) Recherches des personnes disparues

Les parties conviennent de créer une Commission conjointe de recherche des personnes disparues ; la Commission conjointe sera formée de représentants des parties concernées, de toutes les organisations de la Croix-Rouge concernées et en particulier de la Croix-Rouge yougoslave, de la Croix-Rouge croate et de la Croix-Rouge de Serbie, avec la participation du CICR.

(9) Assistance à la population civile

Les parties autoriseront le libre passage des envois de médicaments et de produits médicaux, de vivres et de vêtements essentiels qui sont destinés exclusivement à la population civile de la partie adverse, étant entendu que les deux parties sont en droit de vérifier que les envois ne sont pas détournés de leur destination.

Les parties donneront leur accord et apporteront leur soutien aux opérations destinées à fournir à la population civile une assistance exclusivement humanitaire, impartiale et dépourvue de toute discrimination. Tous les moyens pour ce faire seront fournis, en particulier, au CICR.

(10) Emblème de la croix rouge

Les parties s'engagent à respecter les règles relatives à l'emblème de la croix rouge. Elles veilleront, en particulier, à ce que ces règles soient respectées par toutes les personnes placées sous leur autorité.

Les parties réprimeront tout usage abusif de l'emblème et toute attaque lancée contre des personnes ou des biens placés sous sa protection.

(11) Transmission des allégations

Les parties peuvent transmettre au CICR toute allégation de violation du droit international humanitaire, en donnant suffisamment d'informations pour permettre à la partie dont la responsabilité est mise en cause d'ouvrir une enquête.

Le CICR n'informera pas la partie adverse de ces allégations si elles sont formulées dans des termes injurieux ou si elles sont rendues publiques. Chacune des parties s'engage, lorsqu'elle est officiellement informée d'une allégation de ce type, émise ou transmise par le CICR, à ouvrir une enquête dans les meilleurs délais et à la mener à terme consciencieusement, ainsi qu'à prendre les mesures nécessaires pour faire cesser les violations alléguées ou pour empêcher qu'elles se reproduisent, et à sanctionner les responsables conformément au droit en vigueur.

(12) Demande d'enquête

Au cas où le CICR serait prié d'entreprendre une enquête, il pourra utiliser ses bons offices pour instituer une commission d'enquête extérieure à l'institution et respectant ses principes.

Le CICR ne participera à une telle commission que s'il existe un accord général dans ce sens, ou un accord spécifique avec toutes les parties concernées.

(13) Diffusion

Les parties s'engagent à faire connaître les principes et les règles du droit international humanitaire et le contenu du présent accord, et à en encourager le respect, en particulier parmi les combattants. A cette fin, les parties s'engagent en particulier :

- à fournir une instruction appropriée sur les règles du droit international humanitaire à toutes les unités placées sous leurs ordres, sous leur autorité ou leur influence politique, ainsi qu'aux unités paramilitaires ou irrégulières qui ne sont pas officiellement sous leurs ordres, leur autorité ou leur influence politique ;
- à favoriser la diffusion des appels du CICR exhortant au respect du droit international humanitaire ;
- à publier des articles dans la presse et à diffuser simultanément des émissions de radio et de télévision préparés aussi en coopération avec le CICR ;
- à distribuer des publications du CICR

(14) Dispositions générales

Les parties respecteront les dispositions des Conventions de Genève et veilleront à ce que toute unité paramilitaire ou irrégulière qui n'est pas officiellement placée sous leurs ordres, sous leur autorité ou leur influence politique respecte le présent accord.

L'application des dispositions ci-dessus sera sans effet sur le statut juridique des parties au conflit.

(15) Prochaine réunion

La prochaine réunion aura lieu à Genève les 19 et 20 décembre 1991.

[Suivent les signatures des personnes énumérées plus haut.]

Genève, le 27 novembre 1991