

STUDI DI DIRITTO INTERNAZIONALE
IN ONORE
DI GAETANO ARANGIO-RUIZ

III

Editoriale Scientifica

DJAMCHID MOMTAZ*

LES ACTIONS DE SECOURS AU COURS D'UN CONFLIT ARME

SOMMAIRE: I. *Le droit applicable aux actions de secours.* 1. Les conditions auxquelles doivent être soumises les actions de secours. – 2. L'obligation de consentir à l'action de secours répondant aux conditions exigées. – II. *L'action de secours imposée par le Conseil de Sécurité.* 1. L'accompagnement des convois humanitaires par les forces des Nations Unies. – 2. L'habilitation des Etats à mener des actions de secours.

De tous temps, les belligérants se sont efforcés, en vue de réduire la combativité des forces armées ennemies, de faire obstacle à leur approvisionnement. En raison de l'interdépendance économique croissante des Etats et de l'allongement continu par les belligérants de la liste des produits jugés par eux susceptibles de soutenir l'effort de guerre, le recours à cette pratique au cours des deux conflits mondiaux entraîna, dans certains territoires occupés, l'affamement de la population civile¹. Afin d'éviter que de telles situations ne se reproduisent et d'assurer l'approvisionnement de la population civile en produits indispensables à sa survie, le Comité international de la Croix-Rouge prit l'initiative de faire inclure à cet effet dans la quatrième Convention de Genève du 12 août 1949 et ses deux Protocoles additionnels, adoptés le 8 juin 1977, certaines dispositions.

Toutefois, la mise en œuvre de ces dispositions au cours des récents conflits armés allait se heurter à l'opposition des belligérants, dont il faut rechercher la cause dans la nature généralement ethnique ou religieuse de tels conflits où l'on voit la population civile passer de l'état de victime accidentelle des hostilités à celui d'objectif militaire et où l'on cherche à l'affamer délibérément en vue de l'exterminer ou de provoquer son déplacement dans le cadre d'une politique de nettoyage ethnique². Dans une telle situation, toute action de secours entreprise en sa faveur sera considérée par le belligérant qui a recours à de tels procédés comme compromettant

* Professeur de Droit international, Université de Téhéran; membre de la Commission du Droit international; membre associé de l'Institut de Droit International.

¹ Le cas de la Belgique au cours du 1^{er} conflit mondial et de la Grèce lors du second conflit mondial.

² Rapport du Secrétaire Général sur la protection des activités d'assistance humanitaire aux réfugiés et autres personnes touchées par un conflit, Doc.N.U. S/1998/883 22 septembre 1998 § 12 et 19.

tant son effort de guerre. Face à de si tragiques circonstances, le Conseil de Sécurité a été amené à imposer, au mépris des dispositions pertinentes de la Convention de Genève et de ses deux Protocoles additionnels, des actions de secours en faveur de la population civile.

I

Dès 1921, le Comité international de la Croix-Rouge exprimait le vœu que les belligérants s'engagent à lever le blocus afin de permettre l'approvisionnement de la population civile en produits indispensables à sa survie³. Les efforts soutenus de ce Comité devaient aboutir à l'adoption par la XV^{ème} Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Tokyo en 1934, d'un projet de Convention consacré à l'aide aux victimes des conflits armés⁴. Cependant, il fallut attendre la fin du deuxième conflit mondial et son lot de tristes expériences pour que ce projet, enrichi par celles-ci, puisse être soumis à la Conférence diplomatique de 1949⁵. La quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, adoptée par cette Conférence, distingue entre l'action de secours destinée à la population civile d'un territoire sous le contrôle de l'ennemi⁶ et celle en faveur des habitants de territoires occupés, soumise à un régime moins restrictif⁷. Le Protocole I additionnel à cette Convention, relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, tout en maintenant cette dualité de régime, développe et complète les dispositions pertinentes de la Convention pour offrir dans les deux cas une meilleure protection aux victimes de ces conflits⁸. De son côté, le Protocole II additionnel, relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, innove en prévoyant pour la première fois la

³ Résolution adoptée à la X^{ème} Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève en 1921 et Résolution adoptée par la XIII^{ème} Conférence internationale de la Croix-Rouge en 1930 à La Haye.

⁴ O'CONNELL M.E., *Humanitarian Assistance in Non-International Armed Conflict: The Fourth Wave of Rights, Duties and Remedies, A Report Prepared for the Third Meeting of Experts on Humanitarian Protection in Non-International Armed Conflict*, dans *Non-International Armed Conflict*, International Institute on Humanitarian Law, Stockholm, 19-23 September 2001.

⁵ Projet approuvé par la XVII^{ème} Conférence internationale de la Croix-Rouge à Stockholm en 1948.

⁶ Article 23 de la IV^{ème} Convention de Genève, intitulé "Envoi de médicaments, vivres et vêtements".

⁷ Article 59 de la IV^{ème} Convention de Genève, intitulé "secours collectifs".

⁸ Article 69 du Protocole I additionnel, intitulé "Besoins essentiels dans les territoires occupés" et article 70 de ce même Protocole, intitulé "Actions de secours", consacré à l'action de secours dans un territoire sous le contrôle d'une partie au conflit.

possibilité de mener des actions de secours dans ce genre de conflits⁹. Les dispositions de ces instruments fixent les conditions auxquelles les actions de secours doivent être soumises. Il est désormais acquis que l'Etat sollicité est tenu de consentir aux actions répondant aux conditions exigées.

1. Destinée par définition à aider la population civile, l'action de secours ne doit évidemment pas entraîner un quelconque avantage militaire ou économique pour le belligérant qui la reçoit. Les conditions fixées par la quatrième Convention de Genève et ses deux Protocoles additionnels sont destinées à garantir la réalisation d'un tel objectif.

Dans le cas des envois destinés à secourir la population civile d'un territoire sous contrôle de l'ennemi, de solides garanties doivent évidemment être offertes au belligérant qui en autorise l'acheminement. C'est ainsi que la Convention va jusqu'à permettre expressément à ce dernier de subordonner son autorisation à l'existence de telles garanties, le seul motif de refus qu'elle lui reconnaît étant la crainte justifiée de voir ces envois détournés de leur destination finale à l'avantage manifeste des efforts militaires ou de l'économie de l'ennemi. Tel serait le cas si l'ennemi se trouvait soupçonné de les substituer à des marchandises qu'il aurait autrement dû fournir ou produire ou encore si l'aide lui permettait de libérer des matières, produits ou services qu'il aurait autrement dû affecter à la production de telles marchandises. C'est pour écarter cette crainte que la Convention permet à l'Etat qui autorise le passage d'exiger que la distribution des biens soit faite sous le contrôle, effectué sur place, des "Puissances protectrices"¹⁰ et d'en fixer les conditions techniques. Il aura ainsi le droit de vérifier les envois et de réglementer leur passage selon des horaires et des itinéraires prescrits, réduisant ainsi d'autant les risques d'abus¹¹.

Ces dispositions s'appliquent aussi dans le cas des secours destinés à la population civile des territoires occupés par l'ennemi. Dans ce cas, le belligérant qui accordera le libre passage devra se contenter d'une "assurance suffisante" de la "Puissance protectrice" que les envois sont bien destinés à secourir la population civile dans le besoin et ne seront pas utilisés au profit de la Puissance occupante. Bien que cela ne soit pas précisé, rien

⁹ Article 18 du Protocole II additionnel, intitulé «Sociétés de secours et actions de secours».

¹⁰ Etat qui, n'étant pas partie à un conflit armé international, est chargé de sauvegarder les intérêts d'une ou plusieurs parties à ce conflit et de contribuer ainsi au respect du droit international humanitaire.

¹¹ *Commentaire de la IV^{ème} Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, sous la direction de Pictet J.S., CICR, Genève, 1956, p. 198.

n'empêche apparemment le belligérant de se fonder sur les critères dégagés par la Convention dans le cas précédent pour estimer que les garanties offertes ne sont pas suffisantes pour dissiper ses craintes quant à un éventuel détournement à l'avantage de l'ennemi des biens faisant l'objet de l'action de secours.

En octobre 1965, la XX^{ème} Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Vienne, allait franchir un pas important dans la conceptualisation de l'action de secours. Conformément à sa VIII^{ème} Résolution, toute action de secours, quel que soit le territoire auquel elle est destinée, doit respecter les principes d'humanité et d'impartialité. Selon le premier principe, une telle action doit s'efforcer «de prévenir et d'alléger les souffrances des hommes» et conformément au second, elle doit servir «à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détreesses les plus urgentes». Ces deux principes sont repris par les deux Protocoles additionnels. Le Protocole I additionnel s'y réfère expressément dans le cas des actions de secours entreprises en faveur de la population civile des territoires contrôlés par les belligérants. Il en va de même de la disposition pertinente du protocole II additionnel. On ne saurait néanmoins se fonder sur l'absence de toute référence à ces principes dans la disposition du Protocole I additionnel consacrée aux actions de secours destinées aux territoires occupés pour conclure qu'une telle action n'y est pas soumise. On en veut pour preuve le commentaire de cette disposition préparé par les juristes du Comité international de la Croix-Rouge et publié par cette institution humanitaire, qui prend bien soin de préciser que ces actions devront «répondre à la condition de présenter un caractère humanitaire et impartial»¹².

Dans le différend opposant le Nicaragua aux Etats-Unis, la Cour internationale de justice s'est fondée sur ces principes pour juger de la licéité de l'action de secours menée par ces derniers en faveur de la population civile des territoires contrôlés par les Contras opposés au régime sandiniste du Nicaragua. La vive controverse que la nature juridique des deux Protocoles additionnels suscita à l'époque amena la Cour à préférer se référer à la Résolution de la Conférence de Vienne. D'après la Cour, pour que l'aide humanitaire apportée par les Etats-Unis n'ait pas le caractère d'une intervention condamnable dans les affaires intérieures du Nicaragua, elle aurait dû se limiter aux fins consacrées par la pratique de

¹² *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, sous la direction de Sandoz Y., Swinarski C., Zimmermann B., CICR, Genève, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, p. 835.

la Croix-Rouge et être prodiguée sans discrimination à toute personne dans le besoin au Nicaragua et pas seulement aux Contras et à leurs proches¹³. Depuis, l'Institut de droit international¹⁴, le Conseil de l'Institut international du droit humanitaire¹⁵ ainsi que la majorité de la doctrine se sont ralliés à ces principes¹⁶ qui fixent désormais les caractéristiques auxquelles toute action de secours doit répondre. Faisant sienne la recommandation du Secrétaire Général¹⁷, le Conseil de Sécurité s'est prononcé à son tour en faveur de ces principes. Dans une Résolution¹⁸ qu'il vient d'adopter, le Conseil déclare en effet qu'il importe que les organisations humanitaires les respectent dans leurs actions humanitaires.

Le recours à ces principes pour le choix des biens pouvant faire l'objet d'une action de secours aurait pu incontestablement offrir plus de souplesse que le critère retenu par la Convention de Genève, à savoir l'avantage que ces produits peuvent éventuellement présenter pour les efforts militaires de l'ennemi et son économie. Le recours à ce critère est à l'origine des restrictions imposées dans ce domaine par la Convention. C'est ainsi que pour les territoires sous contrôle ennemi seul l'envoi de médicaments et de matériel sanitaire est autorisé pour l'ensemble de la population civile, alors que l'envoi de "vivres indispensables, de vêtements et de fortifiants" sera réservé aux enfants de moins de 15 ans et aux femmes enceintes ou en couches. Cette distinction se justifie par l'importance que ces produits pourraient présenter pour l'effort de guerre et l'économie de l'ennemi. Dans les territoires occupés, où le risque de détournement de ces biens est moindre, cette distinction n'a pas été retenue. La Convention se réfère à une liste non limitative d'envois de produits qui "consisteront notamment en des envois de vivres, produits médicaux et vêtements"

La réduction des risques d'un éventuel détournement des secours

¹³ Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (*Nicaragua c. Etats-Unis*), C.I.J. Recueil 1986, § 242 et 243.

¹⁴ *La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats*, Résolution adoptée le 13 septembre 1989 par l'Institut de droit international à sa session de St Jacques de Compostelle, *AIDI*, vol. 63 II, pp. 338-345.

¹⁵ *Guiding Principles on the Right of Humanitarian Assistance*, Principe 8, San Remo, April 1993.

¹⁶ CONDORELLI L., *Intervention humanitaire et / ou assistance humanitaire? Quelques certitudes et beaucoup d'interrogations*, dans *International Legal Issues Arising under the United Nations Decade of International Law*, ed. by Al-Nauimi N. and Meese R., The Hague / London / Boston, 1995; PARTNOGIC J., *Humanitarian Assistance – Humanitarian Intervention*, *ibidem*, p. 1027.

¹⁷ Report of the Secretary General to the Security Council on the Protection of Civilian in Armed Conflict, Doc. N.U. S/1999/957, 8 septembre 1999, Recommendation n° 18, p. 15.

¹⁸ S/Rés.1296, 19 avril 2000.

due à l'efficacité grandissante des contrôles exercés tout au long des opérations d'acheminement ainsi que les préoccupations humanitaires toujours plus pressantes ont conduit les rédacteurs du Protocole I additionnel à opter pour une liste unique plus étoffée. Désormais, les actions de secours entreprises aussi bien dans des territoires sous le contrôle de l'ennemi que dans ceux occupés par un belligérant pourront comporter "la fourniture de vêtements, de matériel de couchage, de logements d'urgence et des autres approvisionnements essentiels à la survie de la population civile". La formule utilisée montre bien que cette énumération n'est nullement limitative. Les conditions qui prévalent dans certaines zones sinistrées peuvent en effet exiger que d'autres biens essentiels pour la survie de la population civile s'ajoutent à celle liste. Dans le commentaire de la disposition pertinente du Protocole préparé par le Comité international de la Croix-Rouge sont cités, à titre d'exemples, le combustible pour une région où l'hiver est rude et des embarcations pour une île isolée¹⁹.

La disposition du Protocole II additionnel consacrée aux actions de secours au cours d'un conflit armé non international reste en retrait par rapport au Protocole I additionnel, puisqu'elle se contente de se référer à "des approvisionnements essentiels" à la survie de la population civile. Cette timidité résulte des appréhensions des Etats soucieux de se préserver contre toute ingérence étrangère dans un domaine qu'ils continuent de considérer comme relevant exclusivement de leur compétence nationale. En réalité, l'expression utilisée par le Protocole II additionnel pour déterminer l'objet des actions de secours est suffisamment souple pour pouvoir englober tout vivre ou matériel dont l'envoi s'avérerait nécessaire à la survie d'une population civile prise dans la tourmente d'un conflit armé non international.

2. Soumise au principe de la souveraineté territoriale, toute action de secours doit être subordonnée au consentement de l'Etat concerné. Dans le cas des territoires qui sont sous le contrôle du belligérant, on invoque généralement le fait qu'il appartient à l'Etat de décider de l'opportunité de dispenser des secours à sa population civile, dont le bien-être relève de son domaine réservé²⁰. C'est sans doute la raison pour laquelle la Convention et le Protocole I additionnel sont plus explicites quant à l'exigence de l'autorisation de l'Etat qui contrôle le territoire où les secours seront distribués. En revanche, dans le cas des territoires occupés

¹⁹ *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977, cit., note 12, p. 834.*

²⁰ KALSHOVEN F., *Restrictions à la conduite de la guerre*, CICR, 1991, p. 136.

pour lesquels cet argument manque de pertinence, précisément dans la mesure où ils continuent de relever de la souveraineté de l'Etat ennemi, les formules utilisées tant par la Convention que par le Protocole I additionnel laissent à ce dernier moins de marge de manœuvre quant à la délivrance de l'autorisation. Quoi qu'il en soit, aucun doute ne semble être permis quant au principe de la soumission de toute action humanitaire à l'autorisation préalable de l'Etat sollicité. Encore récemment, les deux Résolutions adoptées par consensus par l'Assemblée Générale sur "l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre" réaffirmaient "la souveraineté des Etats affectés et le rôle premier qui leur revient dans l'initiative, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire sur leurs territoires respectifs"²¹. Le principe de la souveraineté territoriale s'applique a fortiori aux catastrophes politiques pour lesquelles la réticence des Etats affectés à permettre l'accès de leur territoire est encore plus grande²². Ainsi, toute action de secours, par définition non coercitive, repose essentiellement sur la conviction des parties concernées et devrait être librement consentie. Se pose néanmoins la question de savoir si les Etats sont dans l'obligation de consentir aux offres de secours qui répondent aux conditions fixées par le droit international humanitaire.

D'après la Convention, il appartient à l'Etat sollicité d'apprécier si l'action proposée remplit bien les conditions exigées. Il est en effet seul à pouvoir juger si l'ennemi tire «un avantage manifeste» des envois consécutifs à l'action. En réalité, dans la mesure où de tels envois sont généralement d'un volume tel qu'ils suffisent à peine à subvenir aux besoins les plus urgents de la population civile, il sera souvent difficile de prouver que les avantages dont l'ennemi pourrait en tirer sont manifestes²³. Dans le cas des envois à destination de territoires occupés, la marge de manœuvre sera encore plus restreinte, puisque, d'après la Convention, il suffit que la population civile soit "insuffisamment approvisionnée" pour que la Puissance occupante soit tenue d'accepter l'offre de secours. Il s'agit là incontestablement d'un critère plus objectif que le précédent et certainement plus favorable à la population civile. C'est pourquoi le Protocole I additionnel, abandonnant le critère de l'avantage manifeste, s'aligne sur cette formule, indépendamment du statut juridique du territoire auquel l'action de secours est destinée.

²¹ A/Rés.43/131, 8 décembre 1988 *Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre* et A/Rés. 45/100, 14 décembre 1990 portant le même titre.

²² RUCZ C., *Les mesures unilatérales de protection des droits de l'homme devant l'Institut de droit international*, dans *A.F.D.I.*, 1992, p. 614.

Le grand inconvénient de la Convention de Genève et du Protocole I additionnel est que ces instruments ne fixent pas le seuil à partir duquel la population civile doit être considérée comme n'étant pas suffisamment approvisionnée. De simples difficultés d'approvisionnement dues à des ruptures de stocks ou au rationnement des biens de première nécessité suffisent-ils pour que l'approvisionnement puisse être considéré comme insuffisant ? Quelle différence existe-t-il entre cette formule et celle utilisée par le Protocole II additionnel, à savoir "privations excessives par manque d'approvisionnements essentiels" à la survie de la population civile ? Il ne fait guère de doute que la situation envisagée ici par les rédacteurs du Protocole II est plus proche de la famine que celle à laquelle se réfère le Protocole I. On peut en conclure que dans les deux cas les actions de secours devront être autorisées avant même que la population civile ait à faire face à une famine dont les deux Protocoles interdisent d'ailleurs en termes identiques l'utilisation comme méthode de combat²⁴. Cette interprétation est conforme à celle du Comité international de la Croix-Rouge qui estime que l'Etat auquel l'offre de secours est adressée est tenu de donner son accord lorsque celle-ci répond aux conditions exigées et que ce dernier ne jouit pas en ce domaine d'un "droit discrétionnaire de refus"²⁵. L'Institut de droit international²⁶ et la grande majorité de la doctrine²⁷ souscrivent à cette thèse. Il est désormais acquis que l'Etat sollicité ne peut plus faire prévaloir arbitrairement sa souveraineté sur le droit à la vie des victimes des conflits armés. La pratique récente des divers organes de l'Organisation des Nations Unies confirme le bien-fondé de cette affirmation.

C'est ainsi que la Cour internationale de justice, dans l'arrêt rendu dans le différend opposant le Nicaragua aux Etats-Unis, précise qu'"il n'est pas douteux que la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays, quels que soient leurs affiliations politiques ou leurs objectifs, ne saurait être considérée comme une intervention illicite"²⁸. La Cour ne fait que reprendre la formule utilisée par le Protocole I additionnel selon laquelle les offres

²³ *Commentaire de la IV^{ème} Convention de Genève*, cit. note 11, pp. 196-197.

²⁴ Article 54 du Protocole additionnel et article 14 du Protocole II additionnel.

²⁵ *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977*, cit. note 12, p. 841.

²⁶ Résolution de l'IDI, cit. note 14.

²⁷ DAVID E. *Principes de droit des conflits armés*, 2^{ème} éd. Bruxelles, 1999, pp. 417-418; SASSOLI M., *Sanctions and International Humanitarian Law*, dans *United Nations Sanctions and International Law*, ed. by Gowlland-Debbas V., The Hague/London/Boston 2001, p. 242.

²⁸ *Op. cit.*, note 13 § 241.

de secours de caractère humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable ne seront considérées ni comme une ingérence dans le conflit armé ni comme des actes hostiles²⁹. C'est sur la base d'un tel postulat que l'Assemblée Générale condamnait le refus par l'Irak d'accepter l'offre du gouvernement koweïtien d'envoyer une aide humanitaire vers les territoires occupés par ce dernier Etat³⁰. Il en va de même de la condamnation du Conseil de Sécurité pressant l'Irak à permettre un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Irak³¹. Cet Etat ne tarda d'ailleurs pas à obtempérer et conclure un mémorandum d'accord avec les Nations Unies autorisant la fourniture d'une aide humanitaire à la population kurde du Nord de l'Irak³². La pratique subséquente du Conseil confirme qu'il existe bel et bien une obligation à la charge des Etats d'accorder le libre accès aux organisations d'assistance humanitaire quand la population civile est insuffisamment approvisionnée. On en veut pour preuve les nombreuses Résolutions adoptées par le Conseil, parfois dans le cadre du chapitre VII de la Charte, qui s'apparentent à de véritables injonctions à l'adresse des parties aux conflits armés pour qu'elles autorisent l'accès, à des fins humanitaires, des territoires qu'elles contrôlent³³. Récemment, le Secrétaire Général recommandait au Conseil de Sécurité d'attirer, dès le déclenchement d'un conflit armé, l'attention des parties sur l'importance du libre accès, lui demandant de leur faire savoir avec force que tout manquement entraînerait "l'imposition de sanctions ciblées"³⁴. En effet, le refus persistant d'accès serait en contradiction avec la disposition figurant à l'alinéa 2 de l'article 1 commun au Pacte relatif aux droits civils et politiques et celui consacré aux droits économiques, sociaux et culturels selon lequel "en aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance". Le droit à la vie, dont l'aide humanitaire n'est que le corollaire, est incontestablement l'un des droits de l'homme dont la violation pourrait être considérée comme une

²⁹ Article 70 par. 1 du Protocole I additionnel.

³⁰ A/Rés. 45/170 18 décembre 1990.

³¹ S/Rés. 688, 5 avril 1991.

³² Mémorandum d'accord du 18 avril 1991, texte in *I.L.M.*, 1991, p. 862.

³³ Cf. entre autres, S/Rés. 866 du 22 septembre 1993 dans le cas du Liberia; S/Rés. 864 du 15 septembre 1993 dans le cas de l'Angola; S/Rés. 876 du 19 octobre 1993 dans le cas de la Géorgie; S/Rés. du 5 novembre 1993 dans le cas du Mozambique; S/Rés. 853 du 29 juillet 1993 dans le cas du Haut Karabakh; S/Rés. 751 du 24 avril 1992 dans le cas de la Somalie; S/Rés. 931 du 29 juin 1994 dans le cas du Yémen / Rés. / du 17 mai 1994 dans le cas du Rwanda; S/Rés. 998 du 16 juin 1995 dans le cas de la Bosnie-Herzégovine.

³⁴ Doc.N.U. S/999/957, 8 septembre 1999.

menace contre la paix et la sécurité internationale justifiant le recours au chapitre VII de la Charte³⁵.

II

La répression des Kurdes d'Irak devait mettre en exergue le lien qui peut exister entre la détresse de l'homme et la paix. Dans la Résolution adoptée à cette occasion, le Conseil de Sécurité allait parvenir à cette conclusion que le flux massif des réfugiés vers les frontières internationales menaçait la paix et la sécurité internationale. Plus tard, lors de l'examen de l'Agenda pour la paix, le Conseil devait se préoccuper expressément de l'effet déstabilisateur des crises humanitaires sur la paix³⁶. Les événements tragiques de la décennie quatre-vingt-dix confirmèrent avec éclat la convergence entre l'humanitaire et le maintien de la paix. Le Conseil de Sécurité en prend acte dans plusieurs résolutions. D'après cet organe, les obstacles mis à l'acheminement de l'aide humanitaire constituent une menace contre la paix et la sécurité internationale³⁷, alors que la fourniture d'une telle aide représente un élément important dans le rétablissement de la paix³⁸. Dans la mesure où l'assistance humanitaire doit être considérée comme l'un des "éléments constitutifs de la paix"³⁹, le Conseil de Sécurité demande désormais à être informé de tout refus délibéré d'accorder le libre accès de l'aide humanitaire aux populations civiles et se déclare disposé à adopter des mesures appropriées pour y faire face⁴⁰. C'est ainsi que le Conseil a été amené à plusieurs reprises à inclure dans le mandat des forces des Nations Unies la protection militaire des convois humanitaires et à habiliter les Etats membres à recourir à la force pour assurer l'acheminement de l'aide humanitaire.

³⁵ Se fondant sur la pratique du Conseil de Sécurité, qui permet désormais de qualifier de menaces contre la paix des atteintes aux droits de l'homme intervenant à l'intérieur même du territoire d'un Etat, P.M. Eisemann arrive dès 1991 à cette conclusion: «Il ne serait donc nullement irréaliste d'imaginer que le Conseil de Sécurité décide, en quelques heures, d'autoriser ou de conduire une action humanitaire, en recourant si besoin était à la force, au bénéfice d'une population menacée par ses autorités nationales». La pratique ultérieure du Conseil de Sécurité confirme le bien-fondé d'une telle affirmation. Cf. EISEMANN P.M., *Devoir d'ingérence et non-intervention : de la nécessité de remettre quelques pendules à l'heure*, dans *Relations internationales et stratégiques*, n° 3, 1991, pp. 67-75.

³⁶ Déclaration du Président du Conseil de Sécurité du 26 février 1993, Doc.N.U.S/25344. Cf. KERBRAT Y., *La référence au chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de Sécurité*, Paris, 1995, pp. 11 ss.

³⁷ S/Rés. 794, 3 décembre 1992.

³⁸ S/Rés. 767, 27 juillet 1992 / Résolution 775, 28 août 1992.

³⁹ DAVID E., *op. cit.*, note 27, p. 422.

⁴⁰ S/Rés. 1296, 19 avril 2000.

1. L'obstruction et le harcèlement systématique des convois humanitaires lors des conflits armés récents ont amené le Conseil de Sécurité à inclure leur protection dans le mandat des forces de maintien de la paix. C'est ainsi que cet organe assignait aux forces des Nations Unies établies en Somalie et en Bosnie-Herzégovine la tâche d'assurer la protection de l'infrastructure et du réseau nécessaires à l'acheminement de l'aide humanitaire ainsi que l'accompagnement des convois humanitaires⁴¹. Dans l'esprit du Conseil, une telle protection devait faciliter le retour à la paix dans ces deux pays.

En soi, l'escorte militaire des convois humanitaires dans les deux pays précités n'était pas une première. Dans le passé, le Comité international de la Croix-Rouge y avait eu recours, avec le consentement de la partie concernée par l'aide, pour protéger ses convois contre le banditisme ou des éléments incontrôlés⁴². La protection que les forces des Nations Unies ont été appelées à fournir ne se limite pas à faire face à ce genre de situations. Elle est plutôt destinée à dissuader les parties au conflit armé d'attaquer les convois humanitaires et à protéger l'action de secours, perçue par les belligérants comme une ingérence dans leur effort de guerre.

Pour pouvoir mener à bien un tel mandat, il faudrait évidemment doter les forces des Nations Unies d'une capacité de coercition suffisante⁴³. Dans le passé, ces forces étaient appelées à agir après l'établissement du cessez-le-feu et dans le cadre d'une opération de maintien de la paix, ce qui n'est généralement pas le cas de l'accompagnement de convois, qui, prenant place dans un environnement hostile, s'apparente davantage à une opération d'imposition de la paix. C'est pourquoi le choix des armements de ces forces ainsi que leurs règles d'engagement devraient être revus en conséquence. Il en va de même pour ce qui est de la formation du personnel humanitaire, qui devrait se familiariser avec les consignes de sécurité. A cette fin, le coordinateur des Nations Unies pour les questions de sécurité vient de mettre en place, en collaboration avec le Haut Commissariat pour les réfugiés, un programme de formation à la sécurité à l'intention du personnel humanitaire se trouvant impliqué dans des situations de conflit armé⁴⁴.

Le nombre accru des victimes parmi le personnel humanitaire devait

⁴¹ S/Rés. 775, 28 août 1992 pour la Somalie et S/Rés. 761, 29 juin 1992 pour la Bosnie-Herzégovine.

⁴² Doc. CICR DDM/DRM93/518 b, 13 septembre 1993, cité par Kerbrat Y., *op. cit.*, note 36, p. 63.

⁴³ Rapport du Secrétaire Général, *cit.* note 2, § 25.

⁴⁴ A/Rés. 55/238, 23 décembre 2000.

amener le Conseil de Sécurité à réagir en demandant aux protagonistes d'assurer sa sécurité⁴⁵, tandis que l'Assemblée Générale dénonçait le mépris de certains Etats membres à l'égard des immunités dont les Nations Unies jouissent sur leur territoire⁴⁶. Dans la mesure où la protection offerte par le droit international humanitaire aux personnels participant aux actions de secours ne vise pas ceux agissant dans le cadre des organisations internationales et des organisations non gouvernementales, l'élaboration d'un nouvel instrument en vue d'assurer la sécurité juridique de ceux-ci s'est imposée⁴⁷. Les efforts entrepris dans ce sens aboutirent rapidement à l'adoption par l'Assemblée Générale, le 9 décembre 1994, de la Convention sur "la protection du personnel des Nations Unies et du personnel associé". Est considéré comme personnel associé l'ensemble des personnes employées par une organisation ou une institution non gouvernementale humanitaire en vertu d'un accord avec le Secrétaire Général des Nations Unies, une institution spécialisée des Nations Unies ou avec l'Agence internationale de l'énergie atomique, pour mener des activités à l'appui de l'exécution du mandat d'une opération des Nations Unies. Cette Convention protège ce personnel ainsi que celui des Nations unies. Leurs membres ne doivent faire l'objet d'aucune menace ni être mis dans l'empêchement d'exercer leur mandat ou être détenus. La Convention ne s'applique pas à une opération autorisée par le Conseil de Sécurité en tant qu'action coercitive en vertu du chapitre VII de la Charte.

Malheureusement, l'adoption de la Convention et son entrée en vigueur⁴⁸ n'ont pu mettre un terme aux attaques contre le personnel humanitaire dont la sécurité continue à préoccuper les différents organes des Nations Unies. C'est ainsi que l'Assemblée Générale souligne la nécessité pour les Etats de veiller à ce que toute menace ou tout acte de violence à leur encontre fasse l'objet d'une enquête approfondie⁴⁹. Le Conseil de Sécurité consacrait une de ses réunions à l'examen des moyens d'améliorer la protection des activités d'assistance humanitaire aux réfugiés et personnes touchées par un conflit⁵⁰. Plusieurs déclarations du Président du Conseil

⁴⁵ S/Rés. 733, 23 janvier 1992 ; Résolution 787, 16 novembre 1992.

⁴⁶ A/Rés.47/28, 25 novembre 1992.

⁴⁷ BETTATI M., *La protection des organisations humanitaires en mission périlleuse*, dans *L'évolution du droit international*, Mélanges offerts à Thierry H., Paris, 1998, pp. 26-29.

⁴⁸ Entrée en vigueur le 15 janvier 1999, cette Convention n'oblige à ce jour aucun des Etats sur les territoires desquels l'Organisation des Nations Unies mène des opérations de secours humanitaires.

⁴⁹ A/Rés. 52/167, 16 décembre 1997.

⁵⁰ Réunion du 21 mai 1997. Cf. conclusions tirées de cette réunion par le Président du Conseil de Sécurité, Doc.N.U. S/PRST/1997/34, 19 juin 1997.

se firent l'écho des préoccupations de cet organe⁵¹. De son côté, le Secrétaire Général proposait l'élargissement du champ d'application de la Convention pour y faire inclure le personnel humanitaire recruté sur le plan local, plus exposé encore aux attaques⁵². Il regrette par ailleurs que l'application de la Convention aux opérations menées par les Nations Unies à des fins autres que le maintien de la paix soit subordonnée à une déclaration constatant l'existence d'un "risque exceptionnel"⁵³. La timidité du système répressif, autre point faible de la Convention, mériterait aussi l'attention. La fonction répressive étant dévolue aux seuls Etats sur le territoire desquels les actes incriminés par la Convention ont été commis, il y a fort à craindre que les responsables restent impunis du fait de l'écroulement du système judiciaire dans les Etats concernés ou en raison de la complaisance des autorités, qui sont généralement les commanditaires mêmes de ces actes. Fort heureusement, les infractions établies par la Convention ont été qualifiées par le Statut de Rome pour la Cour pénale internationale de crimes de guerre relevant de la compétence de la Cour⁵⁴. Un Comité spécial mis en place par l'Assemblée Générale a été chargé d'examiner les moyens pouvant accroître l'efficacité de la Convention et assurer une meilleure protection de l'ensemble du personnel humanitaire⁵⁵.

2. Agissant dans le cadre du chapitre VII de la Charte, le Conseil de Sécurité a habilité à trois reprises les Etats membres des Nations Unies à recourir si nécessaire à la force pour acheminer l'aide humanitaire destinée à la population civile: en Bosnie-Herzégovine tout d'abord, où le Conseil exhorte les Etats à prendre "toutes les mesures nécessaires pour faciliter, en coordination avec l'Organisation des Nations Unies, l'acheminement par les organismes à vocation humanitaire des Nations Unies et autres de l'aide humanitaire"⁵⁶; dans le cadre du conflit somalien ensuite, où le Conseil autorise les Etats "à employer tous les moyens nécessaires pour instaurer aussitôt que possible les conditions de sécurité pour les opérations de secours"⁵⁷; au Rwanda enfin, où le Conseil autorise les Etats à recourir

⁵¹ S/PRST/1998, 29 septembre 1998.

⁵² Report of the Secretary General, *cit. note* 17, § 43.

⁵³ Rapport du Secrétaire Général, *Portée de la protection juridique offerte par la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé*, Doc.N.U.A/55/637, 21 novembre 2000, § 12.

⁵⁴ Al. b) iii et e) iii du § 2 de l'article 8 du Statut.

⁵⁵ A/Rés. A/56/89, 21 novembre 2001.

⁵⁶ S/Rés. 770, 13 août 1992.

⁵⁷ S/Rés. 794, 3 décembre 1992.

à “tous les moyens nécessaires” pour atteindre les objectifs humanitaires, plus particulièrement “l’appui de la distribution des secours et des opérations d’assistance humanitaire”⁵⁸.

Cette pratique d’habilitation est conforme à la Charte des Nations Unies. L’absence des accords prévus par l’article 43 de la Charte ne saurait en effet faire obstacle à la volonté du Conseil d’autoriser les Etats membres à entreprendre des actions coercitives sur la base de l’article 42 de ce même instrument⁵⁹. Telle est la thèse soutenue par le Secrétaire Général afin que, en cas d’échec des mesures non coercitives adoptées par le Conseil de Sécurité en vertu de l’article 41 de la Charte, le recours à la force puisse être envisagé pour mener des actions de secours⁶⁰. En effet, ainsi que la Cour internationale de justice n’a pas manqué de le relever récemment, “les exigences de la vie internationale peuvent mettre en lumière la nécessité pour les organisations de disposer, aux fins d’atteindre leurs buts, de compétences subsidiaires non expressément prévues dans les textes fondamentaux qui gouvernent leurs activités. Il est généralement admis que les organisations internationales peuvent exercer de tels pouvoirs dits *implicites*”⁶¹.

C’est en se fondant sur son pouvoir implicite que le Conseil de Sécurité aurait ainsi délégué aux Etats membres des Nations Unies le droit d’entreprendre des opérations coercitives à des fins humanitaires, celles-ci étant menées sous son contrôle et en coordination avec l’Organisation des Nations Unies.

La conformité de cette habilitation à la Charte des Nations Unies n’en laisse pas moins entière la question de la légalité des actions de secours imposées par la force par rapport au droit international humanitaire. Il est en effet paradoxal que ce droit, dont la finalité est de limiter la violence des affrontements armés soit invoqué pour justifier une intervention armée⁶². L’action de secours menée par des forces armées sous commandement national serait par ailleurs en flagrante contradiction avec les principes d’impartialité et de neutralité que toute action de secours doit respecter. Le non-respect de ces principes peut être à l’origine d’une escalade de la violence et éloigner d’autant les perspectives d’un règlement

⁵⁸ S/Rés. 929, 22 juin 1994.

⁵⁹ KERBRAT Y., *op. cit.*, note 36, pp. 71-72.

⁶⁰ Doc.N.U. S / 24868, 30 novembre 1992.

⁶¹ *Licéité de l’utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*. Requête pour avis consultatif présentée par l’Organisation mondiale de la santé, 8 juillet 1996, C.I.J. Recueil 1996, § 25.

⁶² SANDOZ Y., *Droit ou devoir d’ingérence, droit à l’assistance: de quoi parle-t-on?* in *Rev. ICR*, 1992, p. 230.

négocié du conflit armé. C'est pourquoi les organisations d'assistance humanitaire restent extrêmement sceptiques quant à l'opportunité de recourir à la force à des fins humanitaires⁶³.

Le Conseil de Sécurité semble être tout à fait conscient des dangers qu'une opération humanitaire coercitive peut présenter et s'est toujours employé à subordonner le déclenchement des opérations de secours à l'accord des parties au conflit armé. C'est ainsi qu'en Bosnie-Herzégovine la décision du Conseil de recourir à la force a été prise avec l'accord des autorités bosniaques. Finalement, l'acheminement de l'aide humanitaire à cette étape du conflit a pu être mené à bien grâce au consentement des protagonistes, concrétisé par l'Accord de Londres du 6 septembre 1992, entériné par le Conseil de Sécurité⁶⁴. Le recours à la force en Somalie et au Rwanda se justifie dans la mesure où il n'existait aucune autre issue pour sauver la population civile. En effet, dans ces deux cas, le Conseil avait à faire face à un effondrement des institutions étatiques ainsi qu'à l'absence de tout interlocuteur valable, situation que cet organe ne devait pas manquer de qualifier d'"unique". "L'ampleur de la tragédie humaine" et de la "crise humaine", pour reprendre les expressions utilisées par le Conseil⁶⁵, rendant inévitable le recours à la force dans ces deux pays pour lever les obstacles à l'acheminement de l'aide humanitaire, le Comité international de la Croix-Rouge, traditionnellement très réticent à toute action de secours imposée par la force, admet qu'en cas de déni d'accès une telle éventualité ne serait pas à exclure. Son Président reconnaît en effet que "dans le contexte d'un nouveau système de sécurité collective qui, sous le contrôle des Nations Unies, tiendrait compte plus directement des causes des tragédies humaines, le recours à la contrainte reste envisageable comme une ultime démarche face à des situations extrêmes de détresse"⁶⁶.

Une telle démarche est pleinement conforme à la politique que le Conseil de Sécurité s'est engagé à mettre en œuvre dans ce genre de situations. Il vient en effet de déclarer qu'il est "disposé à réagir face aux situations de conflits armés dans lesquelles les civils sont pris pour cible ou dans lesquelles l'acheminement de l'assistance humanitaire destinée aux civils est délibérément entravé, notamment en examinant les mesures appropriées que lui permet de prendre la Charte des Nations Unies"⁶⁷.

⁶³ Rapport du Secrétaire Général, *cit.*, note 2, § 25.

⁶⁴ S/Rés. 776, 14 septembre 1992.

⁶⁵ S/Rés. 794, 3 décembre 1992 et Résolution 929, 22 juin 1994.

⁶⁶ SOMMARUGA C., *Action humanitaire et opérations de maintien de la paix*, in *Rev. ICR*, 1993, p. 267.

⁶⁷ S/Rés. 1265, 17 septembre 1999.

La ligne de conduite que le Conseil s'est ainsi fixée, et qui est conforme à sa pratique antérieure, apparaît comme étant la plus appropriée pour faire face à des situations d'urgence humanitaire. Elle offre sans aucun doute plus de garanties qu'une intervention unilatérale des Etats, la détresse de la population civile pouvant leur servir d'alibi pour couvrir des fins politiques. Elle serait aussi incontestablement plus efficace qu'une intervention de la part d'organisations non gouvernementales d'assistance humanitaire agissant au nom d'un prétendu droit ou devoir d'ingérence qu'elles se sont en vain efforcées de légitimer pour pallier la carence de la communauté internationale⁶⁸ en violation du principe de la souveraineté territoriale.

⁶⁸ DE MILLIANO J., *Humanitarian Assistance and the Respect for Humanitarian Rules in the Post-Cold War Era: The Médecins sans Frontières Experience*, dans *Contemporary Law Issues: Conflict and Convergence*, ed. by Heere W.P., T.M.C. Asser Instituut, The Hague, The Netherlands, 1996, p. 204.