

## L'ASSISTANCE HUMANITAIRE FACE A LA SOUVERAINETÉ DES ETATS

La notion de droit ou de devoir d'ingérence humanitaire a récemment fait couler beaucoup d'encre<sup>(1)</sup>, dont celle des auteurs de cet article<sup>(2)</sup>. Dans sa formulation actuelle<sup>(3)</sup>, elle est née de l'indignation d'organisations non gouvernementales humanitaires devant les blocages qui entravaient le plein exercice de leur mission dans des cas particulièrement dramatiques où une population était dans un état d'«urgence extrême», et où les autorités de l'Etat sur le territoire duquel elles se trouvaient, refusaient toute coopération, alors qu'elles étaient souvent elles-mêmes dépourvues des moyens de secours nécessaires<sup>(4)</sup>. Sur base de cet état de fait, certains représentants de ces organisations, au premier rang desquelles figure l'actuel ministre français à l'aide humanitaire, le docteur Bernard Kouchner, ont suggéré la création d'une nouvelle norme permettant de se passer du consentement des gouvernements lorsqu'il s'agissait d'apporter une aide humanitaire<sup>(5)</sup>. C'est ainsi qu'a été émise la proposition d'introduire un «droit d'ingérence humanitaire» dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, voire de modifier la Charte des Nations Unies en ce sens<sup>(6)</sup>.

Ce courant doctrinal fonde donc sa théorie sur l'inadéquation

---

(1) Un des derniers articles en date est celui de Mario Bettati, "Un droit d'ingérence ?", *R.G.D.I.P.*, 1991, pp. 639-670.

(2) Voy. Olivier Corten et Pierre Klein, *Droit unilatéral d'ingérence ou obligation collective de réaction ?*, Bruylant, Bruxelles, 1992. Deux articles généraux ont été tirés de cet ouvrage et en résumé le contenu, sous les titres : "Droit d'ingérence ou obligation de réaction non armée ?", *R.B.D.I.*, 1990-II, pp. 368-440 et "Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective ?", *R.B.D.I.*, 1991-I, sous presse. Le présent article s'inspire, pour divers aspects, de certains passages de l'ouvrage.

(3) On attribue parfois la paternité de la formule à Eugène Ionesco; voy. Eric David, "Droit ou devoir d'ingérence humanitaire ?", *Journal des juristes démocrates*, Bruxelles, n° 80, juin-juillet-août 1991, p. 1, § 1.

(4) Voy. Mario Bettati et Bernard Kouchner (Eds), *Le devoir d'ingérence*, Denoël, Paris, 1987, 300 p.

(5) Voy. notam. Bernard Kouchner, *Le malheur des autres*, éd. Odile Jacob, Paris, 1991.

(6) L'Autriche a émis une telle proposition en mai 1991.

supposée du droit international public à certaines situations particulièrement révoltantes et cruelles <sup>(7)</sup>. Or, le droit international fournit, dans son état actuel, toute une série de moyens permettant de faire respecter efficacement les droits de la personne dans un autre pays, dont certains peuvent parfaitement être utilisés pour remédier à la situation d'une population à laquelle une assistance urgente devrait être apportée. C'est ce que nous montrerons dans le présent article, en analysant à la fois la licéité du principe (I) et les modalités (II) de l'assistance humanitaire en pareille situation.

### I. L'ASSISTANCE HUMANITAIRE, UN PRINCIPE ADMIS PAR LE DROIT INTERNATIONAL

La base la plus générale du droit à l'assistance en tant que droit de la personne prenant sa source dans le droit international public peut être trouvée dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui dispose en son article 28 :

*"Toute personne a le droit à ce que règne sur le plan (...) international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet".*

Cette disposition exprime le lien qui existe entre les droits abstraitement formulés par la Déclaration, dont le droit à la vie (article 3), à l'intégrité physique (article 5) et à un niveau de vie suffisant (article 25), et le droit à ce que l'individu puisse effectivement en jouir.

Dans ce contexte, l'aide humanitaire ne peut dans son principe être qualifiée d'illicite. En particulier, on ne peut l'assimiler à une ingérence. C'est ce qu'a souligné la Cour internationale de justice dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, en affirmant 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 ou à tout autre point de vue contraire au droit international <sup>(8)</sup> ».

L'article 5 de la résolution de l'Institut de droit international, adoptée à la session de Saint-Jacques de Compostelle de 1989

(7) Voy. Mario Bettati, "Un droit d'ingérence humanitaire ?" in *Le devoir d'ingérence*, op. cit., p. 24.

(8) C.I.J., *Recueil* 1986, § 242.

dispose pareillement que : "L'offre, par un Etat, un groupe d'Etats, une organisation internationale ou un organisme humanitaire impartial tel que le Comité international de la Croix-Rouge, de secours alimentaires ou sanitaires à un Etat dont la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé ne saurait être considérée comme une intervention illicite dans les affaires intérieures de cet Etat..."<sup>(9)</sup>.

Le droit de toute personne à recevoir une assistance humanitaire est donc aujourd'hui universellement reconnu dans son principe. Or, comme l'a souligné fort justement Jean Combacau, "un droit, en droit, c'est une créance sur un débiteur"<sup>(10)</sup>. Le droit à l'assistance humanitaire et à un ordre qui en assure le respect a pour corollaire une obligation, qui elle-même suppose un ou plusieurs titulaires. C'est pourquoi on peut affirmer qu'un devoir pèse sur les Etats, corollaire du droit de la personne à une assistance humanitaire. La difficulté consiste évidemment à déterminer la teneur exacte de ce devoir. Celle-ci sera analysée ci-dessous en distinguant la situation des Etats dans leur ensemble, et celle de l'Etat sur le territoire duquel se trouvent les populations en détresse.

### *1. L'assistance humanitaire, une obligation des Etats dans leur ensemble*

Il existe, de manière générale, une obligation pour chaque Etat de réagir à des violations des droits fondamentaux de la personne.

Le préambule de la Charte des Nations Unies et l'article 1er de ce même instrument constituent la base juridique de cette obligation<sup>(11)</sup>. Le premier de ces textes énonce : "Nous, peuples des Nations Unies, résolus (...) à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme (...) avons décidé d'associer nos efforts pour réaliser ces desseins (...)". Le second expose qu'un des buts proclamés de l'O.N.U. est de "réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre (...) humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales".

(9) *A.I.D.I.*, 1990, p. 344. Il apparaît que l'article 5 recouvre non seulement l'offre de secours mais aussi l'opération de secours elle-même. En effet, son texte mentionne par la suite les "moyens mis en oeuvre" pour mener à bien l'opération de secours.

(10) Souveraineté et non-ingérence, in *Le Devoir d'ingérence*, Denoël, Paris, 1987, p. 229.

(11) Voy. Eric David, *loc. cit.*, p. 1, § 4.

L'article 55, alinéa c de la Charte précise que "*les Nations Unies favoriseront (...) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales (...)*" (12).

Ce ne sont certes là que des principes généraux, mais qui démontrent bien que ces objectifs, qui s'imposent à l'ensemble des Etats en vertu de l'article 56 de cet instrument, requièrent des actions concrètes (13).

L'article 1er commun aux Conventions de Genève du 12 août 1949 et l'article 1, § 1 commun à leurs deux Protocoles additionnels de 1977, qui posent les bases du droit international humanitaire, sont plus explicites puisqu'ils disposent : "*Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention [le présent Protocole] en toutes circonstances*" (14). Il est donc clair que les Etats ne peuvent se contenter d'agir sur leur propre territoire. Cette exigence n'est pas une clause de style. Dans son commentaire, officiel, le Comité international de la Croix-Rouge en décrit le contenu de la manière suivante :

"Si une autre Puissance manque à ses obligations, chaque Partie doit chercher à la ramener au respect de la Convention. Le système de protection prévu exige en effet, pour être efficace, que les Etats ne se bornent pas à l'appliquer mais encore fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour en assurer le respect universel" (15).

Loin d'être contestée, cette interprétation a été consacrée par la presque totalité des membres de la communauté internationale au cours de la Conférence internationale des droits de l'homme de Téhéran en 1968. Une résolution y a été adoptée, qui rappelait aux Etats parties aux Conventions de Genève "la responsabilité qui leur incombe de prendre les mesures nécessaires pour faire respecter ces

(12) Nous soulignons.

(13) Jean-Bernard Marie et Nicole Questiaux, Article 55 al. c in Cot & Pellet, *La Charte des Nations Unies*, Economica, Paris, 2ème éd., 1991, pp. 869 et ss.

(14) Nous soulignons.

(15) Commentaire, III, p. 24, art. 1er. La Croix-Rouge précise plus loin : "On doit bien constater que l'art. 1er, loin d'être une simple cause de style, a été volontairement revêtu d'un caractère impératif. Il doit être pris à la lettre"; *Id.*, p. 28. Voy. aussi Laurence Boisson de Chazourne et Luigi Condorelli, "Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats de «respecter et de faire respecter» le droit international humanitaire «en toutes circonstances»", in *Mélanges Pictet*, CICR-Nijhoff, Genève-La Haye, 1984, pp. 17 à 36 et Mario Bettati, "Un droit d'ingérence ?", *loc. cit.*, p. 645.

règles humanitaires en toutes circonstances par les autres Etats, (...)" (16).

La reproduction de l'obligation dans l'article 1er, § 1 des deux Protocoles a donc bien été opérée "en connaissance de cause" (17).

Enfin, dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, la Cour internationale de justice a implicitement condamné les Etats-Unis pour violation de l'obligation de "faire respecter le droit humanitaire", qui, par ailleurs, s'est vue attribuer un statut de "principe général du droit humanitaire" qui dépasse le simple cadre conventionnel (18).

On rétorquera peut-être que l'application du standard minimum défini par l'article 3 commun aux Conventions de Genève reste limitée au droit des conflits armés (19). Cependant, on peut aujourd'hui affirmer qu'il s'applique, selon son propre intitulé "en toute circonstance", c'est-à-dire aussi en période de simples troubles internes ou plus généralement de paix (20). Dans l'affaire que nous venons de citer, la Cour, traitant de tous les types de conflits armés, assimile les dispositions de l'article 3 commun aux "considérations élémentaires d'humanité" qu'elle avait évoquées dans son arrêt du Détroit de Corfou. Elle avait alors déclaré de manière très générale que le respect de ces considérations d'humanité s'impose "plus encore en temps de paix qu'en temps de guerre" (21). L'obligation de "faire respecter" cet article voit donc sa portée augmenter d'autant et s'applique indéniablement à un "noyau dur" des droits de la personne humaine comprenant le droit à la vie et l'interdiction de la torture. On peut donc conclure que, dès que ces droits sont atteints, et particulièrement en cas de violations massives de ceux-ci, chaque

(16) Résol. XXIII adoptée par 67 voix contre 0 et 2 abstentions.

(17) Nicolas Levrat, Les conséquences de l'engagement pris de "faire respecter" les conventions humanitaires, in *Mise en oeuvre du droit international humanitaire*, Frits Kalshoven et Yves Sandoz éd., Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989, pp. 269 et ss.

(18) Point 9 du dispositif, *Recueil 1986*, p. 148. On rappellera que la Cour ne pouvait en cette instance appliquer aucune convention multilatérale et a donc essentiellement fondé son jugement sur le droit international coutumier.

(19) Voy. dans ce sens Eric David, *Eléments de droit des conflits armés*, Presses universitaires de Bruxelles, Bruxelles, 1991-1992, 2ème éd., pp. 76 et 77, ainsi que la note 4.

(20) Voy. dans ce sens les auteurs cités in *Ibid.*, note 3.

(21) *Recueil 1986*, p. 114, § 218 et *Recueil 1949*, p. 22.

Etat a une obligation de réaction, qui peut se traduire par une assistance humanitaire.

## 2. *L'assistance humanitaire, une obligation de l'Etat territorial*

L'obligation de réaction pèse en premier lieu à charge de l'Etat sur le territoire duquel se trouve une population "en détresse". Idéalement, cet Etat devra fournir directement l'assistance nécessaire à toutes les personnes qui se trouvent sous son contrôle. Ce rôle prioritaire de l'Etat territorial est abondamment reconnu par les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies instaurant ce qu'on a appelé un "nouvel ordre international humanitaire" (22).

Pour ne citer que la plus récente d'entre elles, la résolution adoptée le 17 décembre 1991 prévoit notamment que : "*C'est à chaque Etat qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et autres situations d'urgence se produisant sur son territoire. Le rôle premier revient donc à l'Etat touché dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en oeuvre de l'aide humanitaire sur son territoire*" (23).

La première place de l'Etat territorial en tant que garant des droits de la personne ne fait l'objet d'aucune contestation.

Mais ce rôle n'implique pas, en soi, une obligation de consentir une assistance humanitaire étrangère. On peut cependant déduire d'autres sources de droit une interdiction pour le gouvernement dont une partie de la population est gravement menacée dans sa vie ou dans sa santé de refuser arbitrairement l'acheminement de secours sur son propre territoire.

Cette interdiction est particulièrement évidente dans les situations de conflits armés. Ainsi, la IV<sup>ème</sup> Convention de Genève l'énonce

(22) Il s'agit essentiellement des résolutions 36/136 du 14 décembre 1981 accueillant la "proposition tendant à promouvoir un nouvel ordre humanitaire international", 42/121 du 7 décembre 1987, 43/130 du 8 décembre 1988 et 45/102 du 14 décembre 1990. Pour une analyse d'ensemble de ces résolutions, voy. Olivier Paye, Du droit à l'assistance humanitaire à l'ingérence humanitaire : un dérapage conceptuel dangereux, *Journal des juristes démocrates*, Bruxelles, n° 80, juin-juillet-août 1991.

(23) "Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies", Principes directeurs annexés et adoptés en vertu du § 1 de la résolution, Principe n° 4.

explicitement dans son art. 59, § 1<sup>(24)</sup>, en vertu duquel "*Lorsque la population d'un territoire occupé ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée, la Puissance occupante acceptera les actions de secours faites en faveur de cette population et les facilitera dans la mesure de ses moyens*"<sup>(25)</sup>.

Israël, par exemple, ne pourrait refuser une mission destinée à apporter une assistance humanitaire aux populations de Cisjordanie, de Gaza ou de Jérusalem-Est. L'Assemblée générale a d'ailleurs condamné une puissance occupante pour violation de cette obligation dans sa résolution 45/170. Elle y "*condamne le refus par l'Irak d'accepter l'offre du gouvernement koweïtien d'envoyer une aide humanitaire, en particulier des médicaments, au peuple koweïtien assujetti à l'occupant*"<sup>(26)</sup>.

Par ailleurs, le second Protocole additionnel aux Conventions de Genève prohibe en son article 14 l'utilisation de la famine comme méthode de combat<sup>(27)</sup>, et son article 18 prévoit que "*(...) lorsque la population civile souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie, tels que vivres et ravitaillements sanitaires, des actions de secours en faveur de la population civile, de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère favorable, seront entreprises avec le consentement de la Haute Partie contractante concernée*"<sup>(28)</sup>.

Ainsi que le souligne le commentaire officiel de cette disposition, "le fait que le consentement [de l'Etat] soit requis ne [lui] donne pas un pouvoir discrétionnaire", ce qui implique que "l'Etat ne peut opposer un refus non fondé [qui] équivaldrait à transgresser l'interdiction d'utiliser la famine comme méthode de combat"<sup>(29)</sup>.

(24) Voy. à ce sujet, Eric David, *Eléments de droit des conflits armés*, op. cit., pp. 188 et ss. et M. Bothe, "Relief Actions and the Position of the Recipient State", in *Assisting the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters*, ed. by F. Kalshoven, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1989, p. 92.

(25) Nous soulignons.

(26) § 8 de la résol., 18 décembre 1990.

(27) Voy. à ce sujet Peter Macalister-Smith, "Protection de la population civile et interdiction d'utiliser la famine comme méthode de guerre", *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 791, septembre-octobre 1991, pp. 467 et ss.

(28) Nous soulignons.

(29) S. Junod, article 18, *Commentaire des Protocoles additionnels*, Genève, CICR-Nijhoff, 1986, pp. 1501 et 1502. Voy. aussi Tchakoly Tchanelle, "Actions de secours en faveur de la population civile dans les conflits armés internationaux et les conflits armés non internationaux", in Frits Kalshoven et Yves Sandoz, *Mise en oeuvre du droit international humanitaire*, op. cit., pp. 395 et ss.

Parallèlement, les articles 69, § 2 et 70, § 1 du premier Protocole prévoient que des "*actions de secours (...) seront menées sans délai*" ou "*seront entreprises*" (30).

L'interdiction d'un refus arbitraire de secours se justifie dans toutes les situations.

Les organes de l'O.N.U. se sont certes prononcés de manière prudente sur ce sujet. Ainsi, l'Assemblée générale, dans sa résolution 45/100 intitulée "Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre", après avoir réaffirmé le principe de la souveraineté des Etats, "*invite tous les Etats dont les populations ont besoin d'une telle assistance à faciliter la mise en oeuvre par ces organisations [humanitaires] de l'assistance humanitaire, notamment l'apport de nourritures, de médicaments et de soins médicaux, pour lesquels un accès aux victimes est indispensable*" (31).

Quant au Conseil de sécurité, dans sa résolution 688 édictée à la suite des événements du Kurdistan irakien, il "*insiste pour que l'Irak autorise l'accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les régions de l'Irak et qu'il mette à leur disposition tous les moyens nécessaires à leur intervention*" (32).

Enfin, les principes directeurs sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'O.N.U. adoptés récemment par l'Assemblée générale prévoient que "*(...) l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel lancé par ce dernier*" (33).

---

(30) Voy. à ce sujet, Eric David, *op. cit.*, p. 195, § 372, qui expose la controverse doctrinale quant au sens, obligatoire ou non, de ces expressions, pour conclure par l'affirmative.

(31) Voy. aussi le § 6 de la résolution qui entérine la "possibilité" de créer des couloirs d'urgence humanitaires, sans exprimer clairement l'existence d'une obligation juridique et les commentaires de Eric David, *op. cit.*, p. 197, § 375 et Mario Bettati, *loc. cit.*, p. 657. Voy. par ailleurs les résolutions mentionnées en note 21, supra. Pour d'autres instruments plus anciens, adoptés notamment dans le cadre de la S.d.N., voy. Mario Bettati, *Ibid.*, pp. 652-653.

(32) Cette résolution n'«exige» donc pas de l'Irak qu'il autorise l'accès des O.N.G. aux populations qui avaient besoin d'assistance, comme l'affirme pourtant Bernard Kouchner, *Le malheur des autres*, *op. cit.*, p. 260.

(33) Résolution du 17 décembre 1991, § 3; nous soulignons.



Ces résolutions, tout en rappelant la nécessité de principe du consentement de l'Etat, semblent considérer que sa compétence en la matière n'est pas absolue. Elles ne sont cependant pas dépourvues d'une certaine ambiguïté. Dans ce contexte, un refus arbitraire pourrait en tout cas être considéré comme un abus de droit.

On rétorquera peut-être que nombre d'instruments évoqués ci-dessus concernent les situations de conflits armés. Mais l'interdiction de refuser l'assistance humanitaire trouve aussi sa source dans l'obligation de faire respecter les droits fondamentaux de la personne, sur base notamment de la Charte des Nations Unies<sup>(34)</sup>. L'Assemblée générale a adopté en ce sens une résolution sur les "principes fondamentaux touchant la protection civile en période de conflit armé" en vertu de laquelle "(...) *la fourniture de secours internationaux aux populations civiles est conforme aux principes humanitaires de la Charte des Nations Unies, de la Déclaration universelle des droits de l'homme et d'autres instruments internationaux dans le domaine des droits de l'homme*"<sup>(35)</sup>.

Le lien entre les situations de conflits armés et les périodes de paix est ainsi établi.

On peut d'ailleurs relever plusieurs précédents où, à l'occasion de situations d'urgence particulières non spécialement constitutives de conflits armés internationaux, l'Assemblée a rappelé l'obligation qui pèse sur tout Etat de contribuer à l'assistance humanitaire.

Par exemple, l'Assemblée estime qu' "*en raison des destructions massives dans les provinces septentrionales de la Somalie, la communauté internationale se doit de réagir immédiatement par un programme de secours d'urgence assurant vivres, eau et logement (...)*" (résolution 43/206 du 20 décembre 1988), et réaffirme que "*la communauté internationale se doit de répondre pleinement aux demandes d'aide humanitaire d'urgence et d'assistance au relèvement de la Somalie*" (résolution 45/229 du 21 décembre 1990). A propos d'une tout autre situation l'Assemblée considère de même que "*la communauté internationale se doit d'apporter d'urgence une aide au redressement économique et social du Libéria*" (résolution 45/232 du 21 décembre 1990). Ces résolutions montrent bien qu'une obligation d'assistance existe. Pour l'Etat sur

(34) Voy. *supra*.

(35) Résolution 2675 (XXV) du 9 décembre 1970, § 8 de la déclaration.

le territoire duquel se trouve les populations "en détresse", cela ne peut signifier que le devoir, soit de subvenir soi-même à ses besoins, soit de ne pas refuser arbitrairement les offres en provenance de l'étranger présentant les garanties requises.

L'article 5 de la résolution de l'Institut de droit international énonce d'ailleurs en termes généraux que "*les Etats sur le territoire desquels de telles situations de détresse existent ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires*" <sup>(36)</sup>.

Une partie de la doctrine abonde en ce sens <sup>(37)</sup>, comme en témoigne notamment la résolution finale de la "Première Conférence internationale de droit et de morale humanitaire", intitulée "résolution sur la reconnaissance du devoir d'assistance humanitaire et du droit à cette assistance" <sup>(38)</sup>. Enfin, les récentes résolutions de l'Assemblée générale instaurant un "nouvel ordre international humanitaire" ne sont pas limitées aux périodes de conflits armés. Elles visent expressément les "catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre" <sup>(39)</sup>.

Par ailleurs, signalons qu'une opération de secours doit répondre à certaines conditions : elle ne peut revêtir les apparences d'une menace d'intervention armée ou de toute autre mesure d'intimidation, elle doit se limiter à ce qui est strictement nécessaire pour soulager les populations et elle doit être menée sans discrimination <sup>(40)</sup>.

En conclusion, l'obligation d'assistance humanitaire qui pèse sur l'ensemble des Etats se traduit pour l'Etat sur le territoire duquel se trouve une population en détresse par un devoir de secourir lui-même, dans la mesure de ses moyens, cette population. Ce secours devrait être accordé directement. A défaut, l'Etat territorial doit

(36) *Op. cit.*

(37) Voy. notam. Eric David, *op. cit.*, pp. 196 et ss., Mario Bettati, "Un droit d'ingérence ?", *R.G.D.I.P.*, 1991, pp. 656 et ss.

(38) Voy. Mario Bettati et Bernard Kouchner, *Le devoir d'ingérence, op. cit.*, pp. 291-292. L'Académie internationale des droits de l'homme avait déjà organisé en 1986 un symposium consacré au droit à l'assistance humanitaire; Voy. Olivier Paye, "Du droit à l'assistance humanitaire à l'ingérence humanitaire : un dérapage conceptuel dangereux", *Journal des juristes démocrates*, Bruxelles, n° 80, juin-juillet-août 1991, p. 8, note 4.

(39) Voy. e.a. le paragraphe premier de la résolution 45/100 du 14 décembre 1990, précitée.

(40) C.I.J., *Affaires des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, *Recueil 1986*, § 243, p. 125.

accepter une assistance extérieure impartiale et accordée sans discrimination, assistance qu'il peut par ailleurs diriger et contrôler.

Sur cette base, le principe de la licéité d'une assistance humanitaire ne saurait faire aucun doute. Mais il reste à déterminer quelles modalités elle peut prendre, particulièrement dans l'hypothèse où un Etat s'obstinerait à refuser une assistance extérieure.

## II. LES MODALITÉS DE L'ASSISTANCE HUMANITAIRE ADMISES PAR LE DROIT INTERNATIONAL

Si l'Etat sur le territoire duquel se trouve la population touchée consent à une assistance, aucun problème particulier ne se pose. On a déjà mentionné les conditions auxquelles devaient se conformer les organisations non gouvernementales pour pouvoir opérer dans ces conditions. Rappelons également que, en cas de guerre civile, les Etats qui aideraient une population en détresse ne peuvent, sous couvert d'assistance consentie, prendre directement part au conflit, que ce soit en faveur des insurgés ou du gouvernement en place <sup>(41)</sup>. On se trouverait dans cette hypothèse en présence d'une agression contre un Etat souverain, c'est-à-dire une violation d'une norme impérative de droit international. Dès lors, le consentement ne pourrait exclure l'illicéité du comportement en question <sup>(42)</sup>. Sur un tout autre plan, il est évident qu'une assistance humanitaire accompagnée d'un appui matériel à l'une ou l'autre partie perdrait de son efficacité dans la mesure où elle serait vraisemblablement entravée par la partie "adverse".

Cette première modalité d'assistance n'étant possible que moyennant le consentement du souverain territorial, le problème se pose de déterminer les autres modalités qui subsistent en cas de refus.

On remarquera tout d'abord qu'il est parfois possible de fournir

(41) Voy. notam. l'article 2 de la résolution de l'Institut de droit international en vertu duquel "les Etats tiers sont tenus de s'abstenir de toute assistance aux parties à une guerre civile sur le territoire d'un autre Etat", sess. de Wiesbaden, *A.I.D.I.*, 1975, p. 546; voy. aussi Charles Chaumont, "Cours général de droit international public", *R.C.A.D.I.*, et Jean Salmon, *Droit des gens*, Bruxelles, P.U.B., addendum à la 12<sup>ème</sup> édition, 1990-1991, p. 24, qui interprète le *dictum* ambigu formulé par la Cour internationale de justice dans son arrêt déjà cité, *Recueil 1986*, § 246.

(42) Voy. l'article 29, § 2 du projet de la Commission du droit international sur la responsabilité des Etats et les commentaires de cet article, *A.C.D.I.*, 1979, II, 2<sup>ème</sup> partie, pp. 121 et ss.

une assistance par l'intermédiaire d'Etats voisins qui accordent leur consentement. Cette modalité de secours est celle que prévoient en priorité les instruments réglementant l'assistance humanitaire. Ainsi, par sa résolution du 14 décembre 1990, l'Assemblée générale "*prie instamment les Etats situés à proximité de zones victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, particulièrement dans le cas de régions difficiles d'accès, de participer étroitement aux efforts internationaux de coopération avec les pays touchés, en vue de faciliter, dans la mesure du possible, le transit de l'assistance humanitaire*".

Ces Etats sont même tenus d'accorder ce passage en cas d'assistance aux populations d'un territoire occupé en période de conflit armé international, et ce en vertu de l'article 59, § 3 de la IVème Convention de Genève selon lequel "(...) tous les Etats contractants devront autoriser le libre passage de ces envois et en assurer la protection".

Il faudra dans ce cas que des représentants de ces populations se rendent eux-mêmes dans cet Etat pour percevoir une aide qu'ils achemineront dans leur Etat d'origine. C'était d'ailleurs l'hypothèse appréhendée par la Cour dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, puisque l'aide humanitaire dont il était question était celle acheminée aux *contras* nicaraguayens via le Honduras <sup>(43)</sup>. Cela a été partiellement le cas également pour les populations kurdes d'Irak, qui dans un premier temps, ont reçu de l'aide par l'intermédiaire de la Turquie malgré la réticence des autorités locales.

Mais il peut arriver que cette modalité de secours ne soit pas envisageable, par exemple dans l'hypothèse où les populations en détresse n'auraient pas la possibilité matérielle de se rendre sur le territoire d'un Etat voisin pour percevoir une aide. Quelles modalités d'action subsistent en pareil cas? La réponse varie selon que l'auteur de l'assistance humanitaire est un Etat, ou une organisation non gouvernementale.

### *1. L'assistance humanitaire contre la volonté du souverain territorial, un droit limité des Etats*

Dans la première partie de cet article, nous avons constaté que l'Etat territorial est soumis à une obligation d'assistance qui possède

(43) *Recueil 1986*, §§ 242 et 243.

plusieurs composantes. En premier lieu, l'Etat doit assurer à sa population la jouissance des droits de la personne, en particulier des plus élémentaires de ceux-ci. Si, dans des circonstances exceptionnelles - catastrophe naturelle, guerre civile - il ne peut subvenir aux besoins des personnes touchées, l'Etat territorial doit accepter une assistance extérieure présentant certaines garanties. Par hypothèse, nous envisageons le cas où il n'a rempli ni la première, ni la seconde branche de cette obligation alternative. Il peut aussi arriver que ce refus s'accompagne de mesures de répression à l'égard de certaines parties de cette population en détresse, qui constituent une violation des droits les plus fondamentaux de la personne universellement reconnus. On se trouve donc devant une violation manifeste du droit international par l'Etat territorial.

Dans ces conditions, les Etats tiers ne sont évidemment pas dépourvus de moyens visant à faire respecter les droits enfreints.

Ils pourront en premier lieu adopter ce qu'on appelle des mesures de rétorsion, c'est-à-dire des mesures qui sont parfaitement licites et qui ne violent aucun droit bénéficiant à l'Etat territorial<sup>(44)</sup>. Il pourra d'abord s'agir de moyens de nature purement verbale : on pense à des protestations diplomatiques prenant la forme d'une sommation d'accepter l'assistance humanitaire, ou à une condamnation publique visant à faire monter la pression de l'opinion internationale. On peut aussi imaginer des formes de pression économique, comme le refus de conclure de nouveaux traités de coopération en la matière ou d'octroyer une clause de la nation la plus favorisée, par exemple<sup>(45)</sup>.

A cet égard, l'Etat territorial ne pourra valablement se retrancher derrière le principe de non-ingérence, qui n'interdit que les actes portant sur les "affaires intérieures" d'un Etat<sup>(46)</sup>. En effet, les droits de la personne ne relèvent, pour les plus importants d'entre eux, plus

(44) Voy. notam. Charles Leben, "Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale", *A.F.D.I.*, 1982, p. 14; Elizabeth Zoller, *Peacetime Unilateral Remedies. An Analysis of Countermeasures*, Dobbs-Ferry, Transnational Publishers, 1984, p. 5 et Arangio-Ruiz, 3ème rapport sur la responsabilité des Etats, 10 juin 1991, Doc. A/CN.4/440, p. 9.

(45) Pour d'autres exemples, voy. Dinh Nguyen Quoc, Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit international public*, L.G.D.J., Paris, 1987, p. 828, § 584.

(46) Voy. l'article 2, § 7 de la Charte des Nations Unies, la résolution 2625 (XXV) de l'A.G.N.U. et Eric David, "Portée et limite du principe de non-intervention", *R.B.D.I.*, 1990-II.

depuis longtemps des "affaires intérieures" d'aucun Etat<sup>(47)</sup>. Tous les Etats ont pris des engagements internationaux en cette matière<sup>(48)</sup>, et ont par là renoncé à la considérer comme une affaire interne<sup>(49)</sup>. A cet égard, l'affirmation de Bernard Kouchner selon laquelle il serait "licite, bien qu'inélegant" de massacrer sa population pourvu qu'on le fasse à l'intérieur de ses propres frontières<sup>(50)</sup>, est tout simplement dénuée de fondement juridique. Le droit à la vie est protégé par le droit international depuis longtemps. Une action visant à le faire respecter ne peut donc être considérée, en soi, comme une ingérence.

Une telle action peut d'ailleurs revêtir une intensité plus forte que celle des mesures de rétorsion et consister elle-même dans le non-respect d'une obligation internationale bénéficiant à l'Etat territorial. Ainsi, on peut suspendre des livraisons d'armes auxquelles on s'était préalablement engagé à destination d'un Etat qui viole les droits de la personne ou, de manière plus générale, suspendre l'exécution d'obligations internationales dont on était débiteur à l'égard de cet Etat. C'est ce qu'on appelle couramment des actes de représailles ou des "contre-mesures légitimes"<sup>(51)</sup>. La faculté d'adopter semblables mesures permet aux Etat tiers de faire pression plus efficacement pour que l'Etat territorial accepte l'assistance humanitaire extérieure et mette fin aux violations des droits de la personne dont il est l'auteur<sup>(52)</sup>. Elle est cependant limitée par certaines conditions

---

(47) Voy. notam. l'article 2 de la résolution de l'Institut du droit international sur "la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats", session de Saint-Jacques de Compostelle, *A.I.D.I.*, 1990, pp. 338 et ss., Pierre-Marie Dupuy, "Situation et fonctions des normes internationales", in *Le devoir d'ingérence*, *op. cit.*, pp. 157-158.

(48) Voy. notam. la Déclaration universelle des droits de l'homme, dont la Cour internationale de justice a reconnu implicitement le statut coutumier (C.I.J., *Affaire du Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran*, *Recueil* 1980, p. 42).

(49) Pour le critère de l'engagement international, voy. Cour internationale de justice, *Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, *op. cit.*, §§ 205, 241 et 248. Voy. aussi la résolution de l'Institut du droit international sur le domaine réservé, *A.I.D.I.*, 1954, p. 292 et Rudolf L. Bindschedler, "La délimitation des compétences des Nations Unies", *R. C.A.D.I.*, 1978, t. 108, p. 395.

(50) *Le malheur des autres*, éd. Odile Jacob, Paris, 1991, p. 221.

(51) Cette possibilité est prévue et réglementée par l'article 30 de la première partie du projet de la Commission du droit international sur la responsabilité des Etats, *A. C. D. I.*, 1979, II, 2ème partie, p. 115.

(52) On consultera généralement sur cette question l'excellent ouvrage de Linos-Alexandre Sicilianos, *Les réactions décentralisées à l'illicite*, Paris, L. G. D. J., 1990, 532 p.

d'exercice qui peuvent se résumer par la réponse aux trois questions suivantes :

- quand peut-on prendre des contre-mesures ? Lorsque l'Etat contre qui on les dirige a violé une obligation internationale<sup>(53)</sup>. Cette limitation ne pose pas de problème pour l'assistance humanitaire, puisque l'Etat territorial a, par hypothèse, violé les droits de la personne. Il se peut cependant qu'il existe des voies de règlement pacifique dans les conventions protectrices des droits de la personne auxquelles les deux Etats en cause seraient parties<sup>(54)</sup>. Dans cette hypothèse, l'adoption de contre-mesures ne pourra se faire qu'après tentative d'utilisation de ces recours existant<sup>(55)</sup>, pour autant que ces derniers présentent un degré d'efficacité suffisant eu égard aux circonstances de l'espèce<sup>(56)</sup>. Dans notre hypothèse, une assistance humanitaire ne pourra être octroyée en dépit de l'opposition du souverain territorial que s'il existe véritablement une urgence extrême qui rendrait sans objet la saisine d'une commission internationale de protection des droits de la personne instituée dans une convention.

- qui peut prendre des contre-mesures ? De manière générale, le droit international est essentiellement constitué d'obligations entre les Etats. Seul un Etat à l'égard duquel une obligation a été violée peut donc réagir à cette violation en adoptant des "contre-mesures"<sup>(57)</sup>. En matière de droits de la personne, cela signifie que seuls les Etats parties au traité dont les dispositions ont été violées, ou ceux liés par la coutume en cause, peuvent prendre des mesures de représailles. Cela ne pose pas de problème particulier pour les droits de la personne les plus fondamentaux, tels le droit à la vie, qui ont été

(53) Article 30 du projet de la C.D.I. déjà cité, Affaire du *Naulilaa*, R.S.A., vol. II, p. 1027.

(54) Voy. par exemple les articles 11 et 22 de la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale, l'article 62 de la Convention européenne des droits de l'homme, ou l'article 44 du Pacte relatif aux droits civils et politiques.

(55) Voy. notam. C.I.J., Affaire des *Activités militaires* ..., *op. cit.*, § 274. Voy. aussi W. Riphagen, 6ème rapport à la C.D.I., projet d'article 10, *A.C.D.I.*, 1985, II, 1ère partie, p. 12 et Theodor Meron, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, Clarendon, Oxford, 1989, p. 230.

(56) W. Riphagen, *op. cit.*, *A.C.D.I.*, 1985, II, 1ère partie, p. 12; Omer Yousif Elagab, *The Legality of Non-Forcible Countermeasures in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1988, pp. 188-189 et Linos-Alexandre Sicilianos, *Les réactions décentralisées à l'illicite*, *op. cit.*, p. 237 et Bruno Simma, *Self-Contained Regimes*, *N.Y.I.L.*, 1985, p. 133.

(57) Voy. *A.C.D.I.*, 1985, vol. II, 2ème partie, p. 25 et C.I.J., Affaire des *Activités militaires* ..., *op. cit.*, §§ 210 et 211.

universellement reconnus et lient tous les Etats du globe. Leur violation lèse tous les Etats <sup>(58)</sup>, et le problème de la qualité à réagir est donc résolu <sup>(59)</sup>.

- quelle doit être la teneur des contre-mesures ? Par définition, une contre-mesure consiste dans le non-respect d'une obligation internationale, rendu légitime par la violation initiale du droit par l'Etat visé <sup>(60)</sup>. Le contenu de semblables mesures doit toutefois répondre à certaines exigences. Il doit tout d'abord exister une proportionnalité entre la suspension décidée et la violation de l'obligation à laquelle on répond <sup>(61)</sup>. Par ailleurs, on ne peut suspendre l'exécution de certaines obligations qui possèdent un statut particulier et qu'on peut qualifier d'"obligations absolues", "réfractaires" *in se* aux contre-mesures <sup>(62)</sup>. Ainsi, il va de soi qu'on ne peut répondre à une violation des droits de la personne commise par un autre Etat en violant à son tour les droits de la personne <sup>(63)</sup>. Par ailleurs, et cette restriction est fondamentale, les représailles armées sont strictement interdites par le droit international <sup>(64)</sup>. Il n'est donc pas envisageable, même dans le but d'octroyer une assistance à une population victime de graves violations des droits de la personne, de recourir unilatéralement à la force contre l'Etat sur le territoire duquel elle se trouve <sup>(65)</sup>.

(58) Voy. la définition de l'"Etat lésé" à l'article 5 de la deuxième partie du projet de la C.D.I., adopté provisoirement, *A.C.D.I.*, 1985, II, 2ème partie, p. 25 et l'article 1er de la résolution de Saint-Jacques de Compostelle déjà citée en vertu duquel "tout Etat a un intérêt juridique à la protection des droits de l'homme", *A.I.D.I.*, 1990, p. 340.

(59) Voy. Elizabeth Zoller, *op. cit.*, p. 117. Cette possibilité de réaction d'Etats dont les nationaux n'ont pas été touchés par les violations des droits de la personne est cependant contestée par certains auteurs particulièrement conservateurs. On voit mal, sur le plan de la logique, ce qui empêche un Etat partie à un traité violé de se prévaloir de cette violation pour réagir, que la matière conventionnelle concerne les droits de la personne ou une autre matière.

(60) Voy. l'article 30 du projet C.D.I., déjà cité.

(61) *A.C.D.I.*, 1979, II, 2ème partie, p. 129, § 5 et Linos-Alexandre Sicilianos, *op. cit.*, pp 277 et ss.

(62) Linos-Alexandre Sicilianos, *op. cit.*, p. 339. L'auteur indique que "les obligations qui découlent de règles relevant du *jus cogens* forment, à n'en pas douter, le "noyau" de ces obligations "réfractaires" (*Ibid.*).

(63) *Ibidem*, p. 361.

(64) *Id.*, pp. 420-421, *A.C.D.I.*, 1979, II, 2ème partie, p. 129 et les résolutions 2625 (XXV) et 36/103 de l'A.G.N.U.

(65) Voy. notam. C.I.J., Affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, *Recueil 1986*, § 268 : "de toute manière, si les Etats-Unis peuvent certes porter leur propre appréciation sur la situation des droits de l'homme au Nicaragua, l'emploi de la force ne saurait être la méthode appropriée



C'est surtout le respect de cette dernière condition qui pose problème lorsqu'il s'agit d'acheminer efficacement une aide vers une population et que le souverain territorial refuse toute coopération.

On peut cependant déduire *a contrario* de ce qui précède que toutes les opérations d'assistance humanitaire effectuées sans recours à la force sont permises. Dès lors, on peut imaginer des actions effectuées par des forces humanitaires non armées qui pénètrent sur le territoire de l'Etat sur lequel se situent les populations en détresse, et leur fournissent une aide matérielle sans aucune utilisation de la force. Plus concrètement, par exemple, des hélicoptères civils pourraient traverser la frontière, parachuter des vivres et des médicaments, et quitter le territoire. Dans une telle hypothèse, l'intégrité territoriale de l'Etat n'est pas respectée. Mais aucun recours à la force n'a été effectué. Un recours à la force suppose en effet la pénétration de troupes armées sur le territoire d'un Etat tiers. La résolution 2625 (XXV), qui porte interprétation de l'interdiction du recours à la force contenu dans la Charte des Nations Unies, évoque uniquement de tels actes. Dès lors, les incursions humanitaires de caractère non-armé, menées sans autorisation du souverain territorial doivent être considérées comme des contre-mesures légitimes qui consistent dans le non-respect de l'intégrité territoriale d'un Etat, en réponse à la violation des droits de la personne dont celui-ci s'est rendu coupable. Le critère de proportionnalité est également rempli dans la mesure où l'action entreprise fait suite au refus d'assistance humanitaire qui devait être acceptée par l'Etat territorial. Une telle opération est donc une réaction parfaitement appropriée à la situation, et peut dans toute une série d'hypothèses s'avérer parfaitement efficace. Le droit international en général, et le principe de non-intervention en particulier, ne s'y opposent nullement.

A cet égard, cette possibilité semble parfaitement conforme aux termes déjà cités de la résolution du 17 décembre 1991 de l'Assemblée générale en vertu desquels "(...) l'aide humanitaire *devrait être fournie avec le consentement du pays touché*" <sup>(66)</sup>. L'expression indique bien que le principe est l'accord du souverain territorial mais

←

pour vérifier et assurer le respect de ces droits"; nous soulignons. Voy. les autres sources dans Olivier Corten et Pierre Klein, *Droit unilatéral d'ingérence ou obligation collective de réaction ?*, Bruylant, Bruxelles, 1992, deuxième partie, chapitre I, section 1. La possibilité d'une action collective, éventuellement armée, est examinée *infra*.

(66) Résolution du 17 décembre 1991, § 3; nous soulignons.

que, en certaines circonstances, on peut envisager de s'en passer. L'adoption de contre-mesures légitimes entre parfaitement en ce cadre.

Les Etats sont donc loin de ne disposer d'aucune modalité pour mettre en oeuvre l'obligation qui pèse sur eux de faire respecter les droits de la personne. Ils peuvent plus précisément organiser des opérations d'assistance humanitaire qui obvient à l'absence de coopération de l'Etat souverain, et ce dans le plein respect du droit international. La seule limite consiste dans l'impossibilité de recourir à des mesures unilatérales de coercition militaire. Par exemple, l'assistance humanitaire mise en oeuvre ne pourrait s'accompagner d'une protection par les forces armées d'un Etat qui entoureraient les hélicoptères civils et empêcheraient toute attaque contre eux.

Encore faut-il préciser qu'une action militaire n'est interdite que sur une base unilatérale. Elle pourrait parfaitement être mise en oeuvre dans le cadre d'une action coercitive décidée par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Si celui-ci juge que la situation créée est de nature à menacer la paix ou la sécurité internationales<sup>(67)</sup>, rien ne l'empêche de mener ou d'autoriser les actions qu'il juge opportunes<sup>(68)</sup>. En particulier, il pourrait autoriser certains Etats à mener une opération d'assistance humanitaire accompagnée d'une protection militaire. A cet égard, il convient une fois encore de souligner que le principe de non-intervention ne constitue pas un obstacle à l'action du Conseil de sécurité. L'article 2, § 7 de la Charte qui énonce le principe précise bien qu'il "*ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII*", c'est-à-dire aux actions coercitives décidées par le Conseil de sécurité<sup>(69)</sup>. Le droit international a donc toujours permis des interventions armées effectuées sur une base collective, pour autant que les garanties énoncées dans la Charte soient respectées.

En conclusion, les moyens offerts par le droit international aux Etats pour faire respecter le droit international sont nombreux. Ils sont relativement faciles à mettre en oeuvre pour tout ce qui concerne

---

(67) Le pouvoir du Conseil de sécurité est discrétionnaire sur ce point; voy. l'article 39 de la Charte des Nations Unies et le commentaire de Gérard Cohen-Jonathan, in Cot & Pellet, *La Charte des Nations Unies*, Paris, Economica, 1990, 2ème éd., pp. 651 et ss.

(68) Article 42 de la Charte, le pouvoir étant ici aussi discrétionnaire.

(69) Voy. les développements dans Olivier Corten et Pierre Klein, *Droit unilatéral d'ingérence ...*, op. cit., §§ 12 et ss.

les mesures non armées. Pour les mesures armées, il faudra recourir aux mécanismes prévus dans la Charte de l'O.N.U. qui offrent certaines garanties, mais qui risquent aussi de donner lieu à certains blocages comme l'utilisation abusive d'un droit de veto. L'évolution de la situation politique internationale démontre cependant que ces risques de blocage s'amenuisent <sup>(70)</sup>.

*2. L'assistance humanitaire contre la volonté du souverain territorial, une pratique non interdite pour les Organisations non gouvernementales*

Toutes les règles que nous venons d'énoncer et les limitations que nous en avons déduites ont été édictées pour régir les relations entre Etats. Le principe de non-intervention, en particulier, s'adresse exclusivement aux Etats, et non aux particuliers.

Ainsi, l'article 2, § 7 de la Charte déjà évoqué précise qu'"(...) aucune disposition de la présente Charte n'autorise les **Nations Unies** à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat (...)" <sup>(71)</sup>.

L'article n'a aucun rapport avec les droits ou obligations des particuliers. De même, les termes de la résolution 2625 (XXV) sont sans équivoque :

*"Aucun Etat ni groupe d'Etats n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement, pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat (...) **Aucun Etat ne peut appliquer ni encourager l'usage de mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour contraindre un autre Etat à subordonner l'exercice de ses droits souverains (...)** Tous les Etats doivent aussi s'abstenir d'organiser, d'aider, de fomenter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités armées subversives ou terroristes destinées à changer par la violence le régime d'un autre Etat..."* <sup>(72)</sup>.

Enfin, la Cour internationale de justice a récemment défini la non-

(70) Voy. Olivier Corten et Pierre Klein, "Le «nouvel ordre mondial» : un nouveau rôle pour l'ONU ?" in *Mémento Défense-désarmement GRIP 1992*, Bruxelles, 1992.

(71) Nous soulignons.

(72) Nous soulignons.

intervention comme un principe qui "... interdit à tout Etat ou groupe d'Etats d'intervenir directement ou indirectement dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat" (73).

Les titulaires exclusifs de l'obligation de non-intervention sont donc les Etats ou les organisations internationales. Les particuliers n'y sont pas soumis, à moins qu'ils ne soient assimilables à des organes de leur propre Etat (74). Dès lors, comme le relève pertinemment Jean Combacau, "il doit être clair (...) que les notions de souveraineté et de non-ingérence sont parfaitement dénuées de pertinence dans les rapports entre les Etats et les organisations non gouvernementales (...) le langage de la souveraineté n'a de place que dans les rapports interétatiques, et est inopposable aux particuliers" (75).

On peut affirmer sur cette base que le droit international n'interdit nullement aux membres d'organisations non gouvernementales de pénétrer sur le territoire d'un Etat sans son consentement. Dans cette hypothèse, seul le droit interne de l'Etat sur le territoire duquel se trouvent les populations secourues sera éventuellement violé (76), ce qui n'aura pas d'implication particulière en droit international. Celui-ci n'interdit donc pas ce genre de pratique.

Cela étant, l'assistance humanitaire ainsi apportée par les organisations non gouvernementales, si elle revêt la forme d'une action qui n'est pas permise aux Etats, devra, pour être efficace, s'opérer à l'insu des autres Etats, tels l'Etat d'origine de ces organisations et, surtout, les Etats voisins de celui où l'incursion humanitaire a lieu. En effet, si, en l'occurrence, l'activité de simples particuliers ne peut donner lieu à une violation du droit international, chaque Etat a l'obligation de faire en sorte que les particuliers qu'il peut contrôler ne violent pas les droits des autres Etats (77). Il s'agit de ce qu'on appelle une obligation de "diligence due", dont la violation

(73) Cour internationale de justice, Affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Recueil 1986, § 205, nous soulignons.

(74) Voy. l'article 8 du projet d'articles de la C.D.I. sur la responsabilité des Etats, *op. cit.*

(75) Souveraineté et non-ingérence in *Le devoir d'ingérence*, *op. cit.*, p. 230. Mario Bettati, "Un droit d'ingérence ?", *loc. cit.*, p. 651.

(76) Il peut s'agir des règles régissant l'accès au territoire, le séjour dans le pays, l'exercice de certaines professions, etc.

(77) Voy. notam. C.I.J., Affaire du *Détroit de Corfou*, Recueil 1979, p. 42. Voy. aussi l'affaire de l'*Ile de Palmas*, R.S.A., vol. II, p. 839 et l'article 23 de la première partie du projet de la C.D.I., A.C.D.I., 1978, II, 2ème partie, pp. 91 et ss.

donnera lieu à engagement de la responsabilité internationale de l'Etat pour une abstention ou une omission illicites de prévenir certains comportements de la part de particuliers. Plus concrètement, l'opération d'assistance humanitaire effectuée par une organisation non gouvernementale pourrait entraîner une violation du droit international dans le chef, non de cette organisation non gouvernementale, mais d'Etats qui avaient la possibilité d'empêcher cette opération et qui ne l'ont pas fait. Tel ne serait toutefois pas le cas si les organisations non gouvernementales agissaient dans la plus grande discrétion et hors de toute collaboration avec des organes étatiques. Il serait alors extrêmement difficile de démontrer la responsabilité internationale d'un Etat particulier.

### III. CONCLUSION

Le droit international fournit toute une série de possibilités théoriques de réagir à des violations des droits de la personne observées dans un autre Etat. Il permet ainsi de mener une opération d'assistance humanitaire non armée sur le territoire d'un autre Etat, soit avec le consentement de ce dernier soit en se passant, sous certaines conditions, de ce consentement. Par ailleurs, les règles de droit international n'interdisent pas à des organisation non gouvernementales d'effectuer certaines actions sur le territoire d'Etats sur lesquels se situent des populations en détresse, pour autant que les conditions d'impartialité et de non-discrimination soient respectées.

Il est vrai que, dans le passé, ces possibilités techniques sont loin d'avoir été utilisées efficacement, particulièrement dans le chef des Etats. L'exemple du Kampuchea démocratique est significatif à cet égard. Aucun Etat n'a jugé opportun de réagir d'une quelconque manière à la violation massive des droits de la personne observée dans ce pays au courant des années 70. On a parfois justifié une telle passivité sur la base de l'argument des "affaires intérieures" d'un Etat<sup>(78)</sup>. Mais le Kampuchea était alors lié par la Convention de 1948 sur la prévention et la répression du crime de génocide<sup>(79)</sup>, ainsi que

(78) Voy. les déclarations de certains Etats lors de l'examen de la question de l'invasion vietnamienne de 1979, cités dans Natalino Ronzitti, *Rescuing Nationals abroad through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985, p. 100.

(79) Le Kampuchea a adhéré à la Convention le 14 octobre 1950 et n'a émis aucune réserve quant à l'application de la clause compromissaire contenue à l'article IX (*Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, Etat au 31 décembre 1989, ST/LEG/SER.E/8, pp. 101 et s.).

par des instruments plus généraux comme la Déclaration universelle des droits de l'homme, de sorte que le massacre d'une population ne pouvait être considéré comme une "affaire intérieure" de ce pays. Toute une série de réactions étaient donc possibles. Pour prendre le degré le plus élémentaire de réaction, l'article IX de la Convention de 1948 permettait à tout Etat partie de saisir la Cour internationale de justice afin qu'elle juge les actes de Pol Pot et de ses complices. Aucun de ces Etats - parmi lesquels la Belgique ou la France - n'a jugé utile de le faire. Et, comme il vient d'être montré, le droit international offrait pourtant bien d'autres possibilités de réaction plus effectives à des violations des droits de la personne d'une telle ampleur.

Le problème n'est donc pas de fournir de nouvelles possibilités techniques de réaction aux membres de la communauté internationale. Ces possibilités techniques existent. La passivité des Etats s'explique essentiellement par des considérations politiques voire économiques. Il est par conséquent inutile de porter le débat sur un plan juridique en introduisant un droit général d'ingérence qui aboutirait à légitimer des actions armées unilatérales dont l'histoire a montré les dangers. Une telle logique aboutit d'ailleurs à masquer l'attitude des Etats qui, tant que ce droit d'ingérence n'est pas proclamé, continuent de justifier leur passivité en prétendant qu'ils ne peuvent rien entreprendre pour assurer le respect des droits de la personne les plus élémentaires dans d'autres Etats face au principe de souveraineté des Etats.

La souveraineté ne signifie pas qu'on peut violer impunément les droits qu'on a préalablement reconnus, comme les droits de la personne, ni qu'on ne doit pas exécuter les obligations qu'on s'est engagé à mettre en oeuvre, dont celle de faire respecter ces mêmes droits. Nous espérons avoir convaincu les défenseurs des droits de la personne, quelles que soient leurs opinions politiques, que des pressions peuvent être exercées dès aujourd'hui sur les Etats afin qu'ils engagent des actions humanitaires efficaces dans le respect du droit international.

Olivier CORTEN et Pierre KLEIN  
*Aspirants F.N.R.S., Centre de droit international  
de l'Université libre de Bruxelles*

