

### **ACTION HUMANITAIRE ET OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX**

*Le président du CICR, M. Cornelio Sommaruga, accompagné de M. André Pasquier, conseiller spécial, a participé les 5 et 6 mars 1993 à Monaco à la XXV<sup>e</sup> session de l'Académie de la paix et de la sécurité internationale que préside le professeur René-Jean Dupuy, de l'Institut, président de l'Académie de la paix et de la sécurité internationale.*

*Le thème de cette session était «L'ONU et les organisations régionales: quelle coopération face au défi de la sécurité internationale, quel rôle spécifique pour l'Europe?». Une centaine de personnalités appartenant à des organisations internationales, au monde diplomatique, politique et des médias, parmi lesquelles on relevait la présence de M. Robert Badinter, président du Comité constitutionnel français, ancien Garde des Sceaux, de M. Peter Schmidhuber, membre de la Commission des Communautés européennes, et de M. Manfred Wörner, secrétaire général de l'OTAN, ont suivi les débats de cette session dont les interventions ont porté sur «L'Europe face à la sécurité», «L'ONU et les organisations régionales: les limites de la coopération».*

*Pour sa part, M. Sommaruga a participé à une table ronde sur le thème «Opérations de maintien de la paix et interventions humanitaires», en compagnie du professeur Maurice Torrelli, doyen de l'Institut du droit de la paix et du développement de l'Université de Nice-Sophia Antipolis, du D<sup>r</sup> Luise Drüke, administrateur principal chargée des questions européennes auprès du Haut Commissariat pour les réfugiés, et du colonel Robert Meille, colonel de l'Armée de terre, ancien commandant du bataillon français en Croatie.*

*La Revue a le plaisir de publier ci-dessous l'exposé présenté par le président du CICR: il constitue une nouvelle contribution au dossier*

de «l'ingérence humanitaire»\* tout en mettant l'accent sur les rapports entre l'action humanitaire et les opérations de maintien de la paix.

\* \* \*

Jamais depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le Comité international de la Croix-Rouge n'a été confronté simultanément à autant de conflits meurtriers. En pensant à toutes ces crises, je ne puis m'empêcher d'éprouver des sentiments contradictoires: jamais nous n'avons été si actifs, jamais nous n'avons atteint autant de victimes et pourtant jamais dans certains conflits notre action n'a paru si fondamentalement mise en cause et les Conventions de Genève n'ont été si gravement ignorées et les droits des victimes si tragiquement bafoués.

Les interrogations que ces constatations suscitent sont assurément le reflet des incertitudes que nous ressentons tous suite aux bouleversements qui accompagnent les mutations liées à la fin de la guerre froide. L'histoire se défait brutalement sous la pression de revendications nationalistes, ethniques, religieuses, politiques. Ces nouvelles idéologies de la violence ont fondamentalement modifié la nature et les paramètres traditionnels des conflits. L'anarchie, l'intolérance ont ainsi transformé la guerre en une lutte sans merci de tous contre tous. Les populations civiles en sont les premières victimes. Des millions de femmes, d'hommes, d'enfants, de vieillards sont affamés, arrêtés, torturés, violés ou massacrés, victimes de politiques intolérables, d'autres sont jetés sur les routes de l'exil dans le plus total dénuement. Chaque jour, dans ces conflits de l'inhumain, nous pouvons mesurer les difficultés d'obtenir des belligérants qu'ils respectent les règles d'humanité les plus élémentaires.

Comment endiguer ce déferlement de violence; quels moyens mettre en œuvre pour rétablir le respect de principes humanitaires que l'on croyait acquis et reconnus? Comment convaincre les belligérants

---

\* Voir à ce sujet Yves Sandoz: «Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance, de quoi parle-t-on?», Maurice Torrelli: «De l'assistance à l'ingérence humanitaire?», Denise Plattner: «L'assistance à la population civile dans le droit international humanitaire: évolution et actualité», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 795, mai-juin 1992, pp. 225-274, et Frédéric Maurice †: «L'ambition humanitaire», Cornelio Sommaruga: «Assistance aux victimes de conflits: le défi permanent du Comité international de la Croix-Rouge» in *RICR*, N° 976, juillet-août 1992, pp. 377-396. On lira aussi avec intérêt un récent article du président du CICR paru dans *Le Monde* du 19 février 1993, intitulé: «Droit d'ingérence: faut-il repenser l'action humanitaire?».

qu'ils respectent leurs engagements et permettent aux organisations humanitaires de remplir leur rôle?

Face à ces conflits voués à glisser — doit-on dire inexorablement — de l'horreur dans le chaos, de multiples questions s'imposent à notre réflexion. Le droit international humanitaire tel que défini dans les Conventions de Genève, patiemment élaboré pendant plus d'un siècle et aujourd'hui universellement ratifié, ne serait-il plus à la mesure du déchaînement de violence dont nous sommes les témoins? Les seuls moyens de la diplomatie humanitaire sont-ils suffisants pour réintégrer le respect du droit humanitaire dans le comportement des belligérants? L'ampleur des besoins auxquels les organisations humanitaires sont appelées à répondre n'appelle-t-elle pas une coordination mieux définie et plus étroite de leurs efforts respectifs? Faut-il recourir à l'usage d'escortes armées pour assurer la protection des convois humanitaires? Faut-il, comme certains le proposent, rechercher de nouvelles solutions dans l'élaboration d'un nouveau droit dit d'ingérence humanitaire qui permette, au besoin par le recours à la force, de déroger au principe de non-intervention dans les affaires intérieures d'un Etat souverain, pour imposer l'action humanitaire lorsque la survie de populations entières est en jeu? Faut-il agir à mi-chemin et associer plus systématiquement l'action humanitaire à l'action politique des Nations Unies dans le cadre d'opérations de «*peace building*»?

C'est à une analyse de ces multiples interrogations et propositions que je voudrais m'attacher dans la suite de mon intervention.

Le besoin de renforcer la *coordination* entre les très nombreux acteurs de l'action humanitaire aujourd'hui à l'œuvre sur le terrain des conflits me paraît s'imposer comme une évidente nécessité: il s'agit à la fois d'éviter les chevauchements et d'accroître l'efficacité de chacun. A cette fin, deux aspects distincts doivent être, à mon avis, plus particulièrement considérés: d'une part, l'importance de mettre en place des mécanismes flexibles de consultation qui ne ralentissent pas les processus de prises de décisions et qui ne compliquent pas les collaborations sur le terrain. En effet, les caractéristiques particulières qui distinguent chaque conflit empêchent d'imaginer la mise en place de schémas rigides que l'on voudrait valables pour tous les cas d'interventions. D'autre part, et plus importante, me paraît être la nécessité d'élaborer des principes d'action qui rendent compatibles les collaborations et simultanément préservent le caractère impartial de toute action authentiquement humanitaire. A cet égard, il pourrait être utile de définir un cadre commun de principes éthiques et opérationnels à l'usage des multiples organisations non gouvernementales dont les

actions ne sont pas définies par des conventions ou des mandats clairement précisés et reconnus par la communauté internationale.

En ce qui concerne l'usage de *moyens militaires* pour renforcer l'action humanitaire, voire, en certaines circonstances, pour assurer la protection des personnes chargées de la mettre en œuvre, il s'agit là de mesures qui se sont malheureusement révélées nécessaires, particulièrement en Somalie, pays livré à l'anarchie de bandes armées et de pillards incontrôlés. Dans de telles situations, l'efficacité de notre action est, il est vrai, très directement tributaire des conditions d'extrême insécurité dans lesquelles nous sommes appelés à agir. L'usage d'escortes armées ne saurait être pourtant qu'un palliatif temporaire et exceptionnel que nous devons nous garder de considérer comme une solution acceptable et durable. En effet, si l'on doit se résigner à recourir à de tels moyens, cela ne signifie-t-il pas que l'on abandonne en fait tout espoir d'obtenir des belligérants non seulement qu'ils respectent l'action humanitaire mais surtout qu'ils respectent les populations civiles qui, elles, demeurent sans défense? C'est le respect des emblèmes protecteurs, notamment ceux de la croix rouge et du croissant rouge si souvent violés, que nous devons exiger et restaurer. C'est à ce prix aussi que l'action humanitaire ne perdra ni l'impartialité qu'elle se doit de préserver pour agir efficacement en faveur de toutes les victimes, sans discrimination, ni son corollaire de nécessaire indépendance à l'égard de tous les belligérants.

Pour ces mêmes raisons, je crois qu'il convient d'être très attentif aux effets d'une interaction qu'il peut être utile et souhaitable de promouvoir, en certaines circonstances et pour autant que les belligérants y consentent, entre l'action humanitaire et des mesures de nature politique allant des *opérations de maintien de la paix* à celles plus dynamiques des *«peace building»* pour simultanément répondre aux besoins des victimes et s'attaquer aux causes profondes des conflits. Les opérations en cours en Bosnie dans le cadre de la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) nous montrent qu'il n'est pas sans danger de concevoir l'action humanitaire comme un autre moyen de l'action politique.

Cette dernière constatation m'amène à m'interroger sur la proposition faite de voir s'instaurer un *«droit d'ingérence humanitaire»*. Une telle proposition viendrait-elle renouveler le droit humanitaire existant, tel que défini dans les Conventions de Genève? Pour qui connaît ces Conventions, le problème n'est pas là. Les Conventions et leurs deux Protocoles additionnels adoptés en 1977 contiennent en effet un ensemble de dispositions qui fondent largement et sans équivoque un

droit à l'assistance et à la protection pour les victimes des conflits. Il y est en particulier précisé que les actions de secours impartiales ne seront considérées par les belligérants ni comme une ingérence dans un conflit armé, ni comme des actes hostiles, même si cette aide est destinée à la population civile de la partie adverse. S'il est vrai que la mise en œuvre du droit humanitaire dépend très largement de la volonté des Etats d'agir conformément à leurs engagements, le «droit d'ingérence» peut-il par contre s'imposer sans obstacles, ni soulever d'autres questions? A part la *contradictio in adjectio* de cette terminologie, il me paraît évident que ce concept demeure dans la réalité soumis à de nombreuses contingences. Tout d'abord, le recours à la force doit obtenir l'accord du Conseil de sécurité. Or, nous savons qu'une telle décision, lorsqu'un veto ne vient pas la rendre simplement impossible, est toujours le résultat d'une pesée d'intérêts, souvent contradictoires, entre diverses considérations d'ordre politique, économique et stratégique. Pourra-t-on éviter les compromis et les lenteurs dans ces négociations? Il a fallu que 500 000 civils meurent en Somalie avant que ne s'engage une intervention militaire sous mandat onusien. D'autre part, si une intervention est certes relativement aisée et peu coûteuse en vies à l'encontre d'un Etat militairement faible, avec quelles conséquences peut-on l'envisager face à un Etat puissant? Au mépris de l'impartialité, l'«ingérence humanitaire» doit-elle s'octroyer le pouvoir de choisir ses victimes en fonction des rapports de force qui entourent les conflits? Qu'en est-il aujourd'hui du Libéria, du Sud-Soudan, de l'Angola, de l'Afghanistan, des conflits du Caucase et de l'Asie centrale, de la Bosnie? Qu'en sera-t-il demain? Où placer les priorités? La simultanéité de tant de conflits meurtriers n'impose-t-elle pas ses propres limites au recours au «droit d'ingérence»? Enfin, comment concevoir une démarche humanitaire qui, s'appuyant sur la force, ne peut qu'inexorablement provoquer d'autres morts encore, sans parler des risques d'escalade? Ce ne sont là que quelques-unes des interrogations parmi les très nombreuses questions que l'on ne peut ignorer.

Les débats qui opposent aujourd'hui partisans et adversaires d'une intervention en Bosnie — alors que tous s'accordent pour dénoncer l'horreur des exactions commises — illustrent ces dilemmes et démontrent les *difficultés de concilier les exigences de l'humanitaire et celles du politique* dans un contexte où toute action visant à imposer par la force le respect de populations civiles implique *de facto* une intervention militaire de très grande envergure à laquelle les Etats n'ont pas pu, jusqu'à maintenant, se résoudre. Serait-il concevable d'engager une

action d'ingérence en limitant l'objectif aux seuls besoins humanitaires? A l'évidence cela ne saurait être que l'un des aspects d'une intervention plus vaste visant à restaurer la paix et la sécurité internationales.

Mais revenons au *droit international humanitaire*. N'offre-t-il vraiment aucune solution lorsque tous les moyens de la diplomatie humanitaire se sont révélés sans effet? Les Conventions de Genève excluent-elles le recours à la force comme ultime démarche? Le droit humanitaire apporte à cette question capitale une double réponse que l'on peut trouver, d'une part, dans l'article premier des Conventions qui fait obligation aux Etats «de respecter et *faire respecter* le droit humanitaire en toutes circonstances», d'autre part, dans les dispositions de l'article 89 du Premier Protocole additionnel qui prévoient que «dans les cas de violations graves des Conventions et du présent Protocole, les Hautes Parties contractantes *s'engagent à agir* tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies et conformément à sa Charte». A la lumière de ces dispositions, face à des conflits où les problèmes humanitaires deviennent la dimension majeure de crises qui menacent la paix et la sécurité internationales, il n'appartient donc qu'aux Etats d'envisager des mesures qui transféreraient leur action du cadre du droit humanitaire dans celui du chapitre VII de la Charte des Nations Unies autorisant le recours à la force pour faire cesser des violations très graves aux Conventions de Genève. Reste-t-il dès lors un vide juridique que le «droit d'ingérence» puisse venir utilement combler?

Dans le contexte du conflit somalien, la résolution 794 adoptée par le Conseil de sécurité le 3 décembre 1992 est un exemple significatif de mise en œuvre d'une telle démarche qui, issue du droit humanitaire, se développe alors dans le cadre d'une *opération onusienne de maintien de la paix et de la sécurité*. Chacun s'accorde en effet à reconnaître que si les objectifs de cette intervention ne devaient consister qu'à créer des conditions meilleures de sécurité pour l'action humanitaire sans procéder au désarmement nécessaire des bandes armées, alors cette opération militaire n'aurait qu'un impact superficiel et éphémère. Les initiatives déployées parallèlement par le Secrétaire général des Nations Unies démontrent très clairement qu'il s'agit là aussi de mettre en place un processus visant à restaurer la paix et la sécurité et qui, après une étape initiale de pacification, doit être poursuivi jusqu'à l'établissement d'une normalisation durable. Les affrontements qui ont opposé des Somaliens aux troupes agissant sous mandat onusien montrent qu'il s'agit bien d'une opération de police internatio-

nale visant à mettre fin à l'anarchie. Les dangers d'escalade entraînant l'action humanitaire dans de nouvelles tourmentes ne sauraient être sous-estimés.

Le recours à l'intervention militaire nous amène à analyser son impact sur l'action que sont appelées à conduire dans ces mêmes conflits les organisations humanitaires. C'est là qu'il nous faut établir et préserver une distinction fondamentale entre le rôle des Etats et celui des organisations humanitaires impartiales. Il s'agit en effet de deux fonctions distinctes: celle qui, fondée sur un devoir dicté par une exigence de justice, veut faire respecter le droit, et, quand il est violé, en appelle à la répression des Etats coupables, et celle dont l'unique mission est de secourir les victimes au nom des principes d'humanité. En d'autres termes, il y a donc, d'une part, le rôle de la police et du juge qui sont chargés du respect de la loi et de la répression de ceux qui la violent et, de l'autre, celui du bon Samaritain qui porte secours. Cette distinction est pour moi essentielle car elle permet, en les définissant et les délimitant, de dissocier le rôle des organisations humanitaires impartiales de celui des Etats, responsables, à un autre niveau et par d'autres moyens, de «respecter et faire respecter le droit international humanitaire» auquel ils ont souscrit. Vouloir faire fusionner ces deux fonctions distinctes en une seule et unique démarche dont les Etats, en se substituant aux organisations humanitaires, assureraient la mise en œuvre par les moyens de la contrainte, ne peut qu'amener l'action humanitaire à une impasse: sa politisation. Nous en faisons tous aujourd'hui l'amère constatation dans le conflit qui déchire la Bosnie: l'action humanitaire ne peut être ni négociée ni conduite par des personnalités politiques sans qu'elle ne devienne captive des enjeux qui opposent les parties en conflit. Faut-il dès lors s'étonner que dans l'assistance que l'on s'efforce de leur apporter, les victimes ne voient qu'un alibi et l'aveu même de l'impuissance ou du refus des gouvernements d'assumer pleinement leurs responsabilités sur un plan politique? C'est aussi l'impartialité de l'action humanitaire qui se trouverait mise en cause et en péril. A ce propos, M. Boutros-Ghali remarquait avec pertinence dans une interview récente que toute intervention militaire dans le conflit de l'ex-Yougoslavie entraînerait aussitôt l'arrêt de l'action d'assistance des organisations humanitaires onusiennes qui s'y verraient identifiées. Force nous est donc de constater que sans apporter de solutions originales et applicables, l'idée portée par la proposition d'instaurer un «droit d'ingérence humanitaire» a malheureusement eu pour effet principal de créer de nouvelles confusions entre le politique et l'humanitaire.

*L'efficacité, la crédibilité de l'action humanitaire* et, dans une très large mesure, son acceptabilité par les belligérants, sont très directement conditionnées par la clarté de ses intentions. Aussi m'apparaît-il urgent aujourd'hui qu'aux divers niveaux de leurs responsabilités, les gouvernements et les organisations humanitaires se concertent et s'attachent à organiser leurs actions respectives selon des concepts qui, tout en se superposant, sachent s'articuler sans se confondre.

Ainsi, dans le contexte d'un nouveau système collectif de sécurité qui, sous le contrôle des Nations Unies, tiendrait compte plus directement des causes des tragédies humanitaires, le recours à la contrainte reste envisageable comme une ultime démarche face à des situations extrêmes de détresse. Il ne peut s'agir toutefois que d'une mesure exceptionnelle qui demeure soumise, nous l'avons vu, à de nombreuses contingences. L'on peut d'ailleurs se demander jusqu'à quel point la contrainte représente la réponse adéquate à la crise des valeurs généralisée que nous vivons et qui s'est révélée avec l'effondrement de l'équilibre Est-Ouest. Aussi, je crois que le seul moyen à même d'humaniser durablement le comportement des belligérants et de protéger plus efficacement les victimes réside aujourd'hui dans l'absolue nécessité *de restituer au plus vite et pleinement au droit international humanitaire l'autorité et les valeurs qui sont les siennes*. Cela ne peut se faire que par la volonté et l'engagement des Etats, ces Etats qui, ensemble, doivent résolument s'attacher à porter alors leur action à la fois en amont et en aval de celle des organisations humanitaires. En amont, afin d'endiguer à la source les conséquences de conflits, en exigeant, par une action diplomatique préventive, de tous les gouvernements qu'ils respectent les engagements qu'ils ont pris en ratifiant les Conventions de Genève; en aval, en organisant la sanction des violations dans le cadre d'une nouvelle juridiction pénale internationale chargée de réprimer universellement les exactions commises.

---