Le droit à l'assistance humanitaire
– Aspects juridiques –

par le Dr Boško Jakovljević

Introduction

Tout au long de l'histoire, l'homme a été confronté à toutes sortes de catastrophes; mais actuellement, le genre humain a pris conscience de sa responsabilité à l'égard de ceux qui sont affectés par des catastrophes, et de sa capacité accrue de faire face à leurs conséquences. C'est de cette prise de conscience toujours croissante qu'a jailli la notion d'assistance humanitaire en tant que reflet de solidarité; ce sentiment a été suivi de la formulation de normes juridiques réglementant cette activité. Parallèlement au besoin de fournir une assistance humanitaire existe un droit à une telle assistance.

L'assistance humanitaire peut être fournie au niveau national ou international; cela s'applique également aux normes juridiques réglementant de telles activités. Les règles relatives à l'assistance humanitaire sur le plan national peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre. Dans le présent article, nous nous attacherons à l'examen des normes internationales qui sont importantes pour la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge en tant que mouvement mondial.

C'est aux communautés locales et aux Etats qu'incombe la responsabilité d'apporter une assistance humanitaire lorsque survient une catastrophe. L'assistance humanitaire internationale se révèle nécessaire dans les cas où l'Etat concerné a des difficultés à assumer lui-même cette responsabilité, et lorsqu'il considère que l'action internationale pourrait contribuer avec succès aux efforts

fournis par le pays, tout en respectant toujours la souveraineté nationale. De plus, cette assistance peut être apportée si elle a été établie par une convention, et selon les termes stipulés par une telle convention, comme c'est le cas dans des conflits armés [1].

Eléments de définition de l'assistance humanitaire

Il n'existe pas de définition généralement admise de l'assistance humanitaire. On devrait désormais s'efforcer de parvenir à cette définition qui constituerait une base utile pour les normes juridiques couvrant la conduite de l'action entreprise dans ce domaine. La définition devrait comprendre plusieurs éléments de base de nature à garantir le respect de certains droits fondamentaux de l'homme, en créant de la sorte les conditions indispensables pour maintenir des gens en vie, en bonne santé, et leur assurer la sécurité. De plus, elle devrait être entreprise dans des cas où un grand nombre de personnes sont victimes des événements. L'assistance humanitaire devrait être une action déclenchée par des circonstances extraordinaires (par exemple en cas d'urgence), dans lesquelles les services habituels ne sont pas en mesure de fonctionner de manière appropriée pour faire face aux besoins fondamentaux de la population sinistrée.

Il faudrait considérer l'assistance dans son acception la plus large, comme une action destinée à aider son prochain à surmonter des difficultés surgissant inopinément. Elle devrait être organisée et méthodique, afin d'éviter les inconvénients d'une action improvisée et devrait inclure des mesures de préparation permettant de pallier toute situation, de même que des mesures préventives. Il va de soi que si aucune mesure n'a été prise avant que ne survienne le désastre, on pourrait adopter des mesures improvisées, mais cela, uniquement à titre exceptionnel.

L'assistance devrait couvrir différents genres d'activités, et en particulier, comprendre la fourniture de secours matériels destinés à faire face aux besoins vitaux, tels les vivres, les vêtements, le logis, les médicaments voire l'argent nécessaire à l'achat d'articles de ce genre. En même temps, l'assistance humanitaire devrait inclure des prestations telles que l'assistance médicale, des services sociaux, les

[1] Les Conventions de Genève du 12 août 1949 et les Protocoles additionnels aux Conventions du 8 juin 1977 sont des instruments juridiques internationaux qui imposent l'obligation d'apporter une assistance humanitaire et stipulent les conditions de cette assistance.

services de protection civile contre les effets de la guerre ou de catastrophes (sauvetage, lutte contre l'incendie, etc.), les services de recherche, le regroupement de famille et autres [2]. Cette liste n'est pas exhaustive: une assistance humanitaire dispensée sous d'autres formes peut aussi être fournie si les circonstances l'exigent.

L'assistance humanitaire devrait être distincte de la protection humanitaire qui vise à garantir le respect des droits des victimes par ceux qui violent les droits fondamentaux de l'homme. Cependant assistance humanitaire et protection vont souvent de pair, car l'assistance effective présuppose la sauvegarde des droits en temps opportun, tandis que la protection de certains droits implique la fourniture de secours et de services qui constituent l'essence même de l'assistance. C'est pourquoi il n'est pas toujours possible d'établir une claire distinction entre ces deux éléments [3].

L'assistance humanitaire est destinée à soulager les effets ou les conséquences immédiates des catastrophes, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles ou causées par l'homme. Elle est suivie de la réhabilitation, retour graduel aux conditions qui prévalaient avant la catastrophe. La limite entre l'assistance et la réhabilitation doit être fixée de cas en cas, compte tenu des critères sur lesquels chaque genre d'action est fondé.

Ce sont les Etats ou les différentes organisations internationales gouvernementales ou non gouvernementales qui apportent une assistance humanitaire. Sans leur participation, l'assistance humanitaire peut ne pas voir le jour. Les organisations internationales constituent donc un facteur primordial de l'assistance humanitaire. Il peut s'agir d'organisations humanitaires qui font de ce genre d'assistance un de leurs premiers objectifs (comme par exemple le CICR) ou peuvent avoir une autre *raison d'être*, mais qui s'acquittent également de certaines tâches humanitaires (par exemple l'Organisation des Nations Unies, qui est une organisation politique, ou la Communauté économique européennne) [4].

---

[2] En ce qui concerne une liste des marchandises qui peuvent être envoyées à titre d'assistance humanitaire, voir, par exemple, le *Projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence*, art. 1, par. 1 (c) (document rédigé à l'intention de l'Assemblée générale des Nations Unies A/39/267 Add. 2 du 18 juin 1984). En ce qui concerne les services, voir par exemple, *les Conventions de Genève de 1949*.

[3] Sur cette question, voir l'article de Jean-Luc Blondel, *Assistance aux personnes protégées* qui figure dans le présent numéro, pp. 471-489.

[4] Le *Congrès international sur la paix et les actions humanitaires*, organisé par l'Institut international de droit humanitaire de San Remo en septembre 1986, a réuni un grand nombre d'organisations de différentes sortes qui prennent part à des activités humanitaires.

Droits de l'homme

Le monde contemporain a créé un cadre des droits fondamentaux de l'homme proclamés dans la Déclaration internationale des droits de l'homme et autres instruments contenant des normes juridiques relatives à ces droits. Ces instruments ne contiennent aucune mention spéciale du droit à une assistance humanitaire dans des cas d'urgence. Le droit à une assistance humanitaire étant l'expression de la prise de conscience grandissante du besoin de venir en aide aux victimes de catastrophes, on pourrait comprendre qu'il est inclus dans l'ensemble du système des droits fondamentaux de l'homme. Si les droits à la vie, aux besoins fondamentaux de la vie, à la santé, à la nourriture, au logement, à la sécurité sociale et à une protection spéciale de la famille et des enfants [5] doivent être accordés en toutes circonstances, ils devraient à plus forte raison être reconnus en cas d'urgence, lorsqu'ils sont gravement menacés ou violés. Le système des droits fondamentaux de l'homme ne contient pas de disposition pour des situations différentes; il enjoint les Etats de garantir et de protéger ces droits dans toutes sortes de situations. Lorsqu'un désastre exige des efforts particuliers, extraordinaires et complémentaires pour garantir la jouissance des droits fondamentaux de l'homme, toutes les personnes intéressées sont tenues de déployer des efforts complémentaires. L'assistance humanitaire est une action qui comprend toute une série de mesures qu'impose l'urgence et qu'une situation normale n'exigerait pas. On pourrait considérer l'assistance humanitaire comme un droit supplémentaire qui sert à garantir le maintien de plusieurs droits fondamentaux de l'homme lorsque la situation l'exige.

Le droit à une assistance humanitaire est d'une importance capitale pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la Croix-Rouge ayant été créée et s'étant développée dans le but d'apporter une assistance humanitaire.

---

[5] Voir, en particulier, la *Charte internationale des droits de l'homme*; articles 3, 16(3) et 25 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*; articles 9, 10, 11 et 12 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*; articles 6, 7, 10 et 24 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques.*

Le droit de bénéficier d'une assistance humanitaire

Il serait bon de reconnaître le droit à une assistance humanitaire sur le plan global, car le sort d'une population à quelque région du globe qu'elle appartienne nous concerne tous, c'est-à-dire concerne toutes les autres. La solidarité qui lie les peuples ne se limite généralement pas au niveau régional; elle est universelle, en particulier en cas de catastrophe majeure. Elle devrait donc être réglementée par les normes du droit international, qui sont l'ossature même d'une action efficace et bien organisée.

Il ne suffirait pas simplement de reconnaître le droit à une assistance humanitaire; il faudrait aussi s'efforcer d'élaborer en détail les droits et devoirs des différents groupes participant à une opération pour fournir une assistance tant aux victimes qu'aux organisateurs de l'opération. Ce n'est que de cette manière que le droit à l'assistance humanitaire peut être complet. On trouvera ci-dessous la liste de certains droits et devoirs, et questions à régler en rapport avec elles:

— Le droit des victimes à faire appel à l'assistance humanitaire lorsque leurs droits fondamentaux ne peuvent être assurés par des services réguliers;
— la question de savoir si les victimes elles-mêmes ou d'autres personnes agissant en leur nom sont autorisées à recourir à l'assistance humanitaire;
— les conditions dans lesquelles l'assistance humanitaire se révèle nécessaire, en général lorsque la population ne reçoit pas les articles dont elle a besoin;
— le droit des Etats à autoriser le transit de marchandises et de personnel;
— la procédure de demande et de décision relative à l'octroi d'une assistance humanitaire;
— la procédure de réception et d'utilisation de l'assistance humanitaire;
— diverses facilités accordées en matière de secours et de personnel nécessaires à cette activité;
— le contrôle exercé sur l'utilisation de l'assistance afin de s'assurer qu'elle est conforme aux objectifs visés;
— le statut du personnel participant aux activités d'assistance humanitaire;
— la coordination internationale de l'assistance humanitaire.

A notre avis, si les règles couvrant toutes ces questions n'existaient pas, le droit à l'assistance humanitaire ne serait pas complet.

L'assistance humanitaire vise à garantir et à rétablir certains droits fondamentaux de l'homme. Elle contribue à réaffirmer la dignité et l'égalité de l'homme. Il s'agit d'une activité internationale pacifique, constructive, fondée sur la solidarité et le principe d'humanité, l'un des principes sur lesquels reposent de nombreux systèmes juridiques. Elle est donc par définition contraire à la violence et contribue à l'établissement de relations pacifiques dans le monde.

Les règles internationales concernant l'assistance humanitaire se sont développées de manière fort différente selon qu'il s'agit de conflits armés ou de catastrophes survenant en temps de paix. Elles feront donc l'objet d'une étude séparée. Cette différence exerce une influence directe sur le droit à l'assistance humanitaire en tant que droit de l'homme.

L'assistance humanitaire en temps de guerre

Les normes juridiques régissant la protection du droit à une assistance humanitaire en temps de guerre reposent sur l'intérêt général et à long terme de tous les Etats, en garantissant la protection de leurs ressortissants lorsqu'ils sont affectés par la guerre. Ces règles constituent un effort visant à contrecarrer l'augmentation constante des effets de la guerre. Elles réglementent la conduite des Etats parties à un conflit et des Etats neutres qui prennent tous part aux activités d'assistance humanitaire.

Ces règles de droit ont un lien étroit avec les organisations internationales ou organismes dont la tâche consiste à garantir et à apporter une assistance humanitaire.

Les règles juridiques relatives à l'assistance humanitaire en temps de guerre sont largement développées, et ce, pour de nombreuses raisons. En temps de guerre, les relations normales entre Etats sont interrompues; le caractère même de la guerre prive les populations des parties au conflit de protection normale. C'est ainsi qu'il a fallu édicter des règles spéciales pour cette situation. En outre, le CICR, depuis le début, a pris l'initiative de constituer un ensemble de règles protégeant les victimes de la guerre et susceptibles de rendre le développement de l'assistance humanitaire possi-

ble. Tout au long de l'histoire du développement du droit international humanitaire, il y a toujours eu une force motrice: le CICR appuyé par l'ensemble du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui a lutté pour la création de règles inspirées par le principe d'humanité. Celles-ci comprennent les règles relevant de l'assistance humanitaire.

Les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977 renferment une grande partie de l'ensemble des normes juridiques relatives à l'assistance humanitaire actuelle.

La caractéristique des règles de l'assistance humanitaire en temps de guerre réside dans le fait qu'elles ne sont pas les mêmes pour les différentes catégories de victimes de la guerre. La population civile en général, mères et enfants, femmes enceintes, population civile des territoires occupés, civils aux mains de l'ennemi, internés civils, les blessés et malades de toutes catégories qui ont besoin d'assistance médicale, les prisonniers de guerre — constituent les catégories les plus importantes des victimes de la guerre, chaque type de victimes bénéficiant de règles différentes. Ces normes couvrent les conditions de demande d'assistance humanitaire, le genre de secours et de services auxquels les victimes ont droit, la réglementation de l'acheminement des secours, la fréquence à laquelle sont autorisés les envois, le statut du personnel prenant part à ce genre d'activités et d'autres détails encore. Ces différences découlent des situations dans lesquelles se trouvent les victimes. A titre d'exemple, citons le cas des prisonniers de guerre qui sont entièrement au pouvoir de l'ennemi: les normes qui régissent leur traitement doivent comporter des dispositions détaillées qui ne sont pas nécessaires à d'autres catégories. Il est un autre exemple qui a trait aux enfants de moins de quinze ans, qui bénéficient, en matière de secours, de conditions plus favorables que le reste de la population en général. Les prisonniers, blessés et malades ou les internés, quant à eux, ont droit à un examen médical. Les civils en général ont le droit de recevoir des médicaments et c'est particulièrement important pour la population des territoires occupés, en raison des conditions spécifiques prévalant dans ces cas. Ces différentes règles, qui ne constituent que quelques exemples, ont toutes été formulées sur la base de la très longue expérience acquise par des organismes participant à l'assistance humanitaire, en particulier la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge.

L'ensemble des règles juridiques relatives à l'assistance humanitaire en temps de guerre est étendu et couvre différentes phases de l'activité de secours. Ces règles font partie du domaine juridique

plus vaste de la protection des victimes de la guerre, et leur application dépend des dispositions générales (champ d'application, système de contrôle, représentants de prisonniers et internés, etc.). La série de règles relatives aux conditions, statut et activités de différentes institutions et services, telles que les dispositions sur le CICR, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la Ligue, d'autres sociétés humanitaires et de secours, les Puissances protectrices et leurs substituts, les services médicaux, les organisations de protection civile, les services de recherches et autres, font partie intégrante du droit concernant l'assistance humanitaire.

Reste à savoir si cet ensemble de règles élaborées tout spécialement en vue de situations de conflit armé, couvre tous les aspects de l'assistance humanitaire. En théorie, on peut prétendre que de nombreux aspects ne sont pas couverts et que les différentes règles visant les différentes catégories devraient être mieux harmonisées. En tout état de cause, sachant combien il a été difficile de parvenir à un accord général et conscient des grandes différences dans la façon d'aborder le problème dans divers pays du monde, on peut estimer que les règles d'assistance humanitaire contenues dans les Conventions de Genève et dans les Protocoles additionnels constituent le maximum de ce que l'on pouvait être en droit d'espérer. Certes ces règles fournissent une assistance humanitaire, si elles sont appliquées de bonne foi. Ce qui importe au premier chef, n'est pas de savoir si l'on dispose d'un nombre de règles suffisant, mais la manière de garantir leur respect et leur application. Il s'agit là, bien entendu, d'un problème beaucoup plus vaste, puisqu'il s'applique non seulement aux règles d'assistance humanitaire, mais à toutes les règles du droit international humanitaire. Les violations de ce droit — qu'elles soient massives, commises à une grande échelle, répétées et impunies — qui affectent un grand nombre de personnes constituent le problème qui devrait avant tout retenir notre attention. On s'emploie à remédier à cette situation. La XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge de 1986 a traité à fond ce problème. Les documents élaborés pour la Conférence, les rapports soumis, les discussions et les résolutions, toute cette documentation reflétait cette préoccupation majeure du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des Etats [6]. Cependant

[6] XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge (Genève, 1986): «Respect du droit international humanitaire», *Rapport du CICR*, Doc. C.I/2.1/2; *Rapport de la Commission de droit international humanitaire* en séance plénière, par. 2.1., pp. 2-6, et la résolution suivante, Annexe 1.

il importe que les Nations Unies, le Mouvement, les Etats et tous ceux qui ont à cœur le sort des victimes de la guerre déploient des efforts supplémentaires.

On devrait également se demander quelles sont les autres règles relatives à l'assistance humanitaire, à part celles que renferme le droit international humanitaire applicable dans des situations de conflit armé.

Le système des droits fondamentaux de l'homme, applicables dans toutes les situations, y compris celles de conflit armé au cours desquelles ces droits sont violés la plupart du temps, devrait encourager toutes les démarches entreprises dans le but de garantir le respect de ces droits. L'action humanitaire joue certainement un rôle déterminant dans l'application du droit à la vie et à la santé et des autres droits susmentionnés. Cependant les règles relatives aux droits de l'homme sont rarement invoquées en temps de guerre, et elles n'ont pas de mécanisme spécifique d'application adapté à des situations de guerre. Le système de règles relatif aux droits de l'homme s'est développé indépendamment du système du droit international humanitaire, bien que dans une large mesure, tous deux visent les mêmes objectifs.

Le droit à l'assistance humanitaire en temps de guerre

Le droit à l'assistance humanitaire en temps de conflit armé existe-t-il en tant que norme juridique? De nombreuses règles contenues dans les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels, décrétées en faveur des victimes de la guerre établissent, à notre avis, le droit à l'assistance humanitaire lorsque la situation le justifie. C'est le cas non seulement pour les droits matériels qui confèrent aux victimes le droit de solliciter une assistance humanitaire et d'en bénéficier, mais également pour les normes réglementant la procédure et les questions d'organisation, d'une importance vitale pour l'exercice du droit. Les victimes elles-mêmes et/ou ceux qui agissent en leur nom (Etats, Puissances protectrices, CICR, Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, organisations appartenant au système des Nations Unies, agences bénévoles, etc.) pourraient lancer l'action et la développer.

Là encore, les normes ne sont pas les mêmes pour toutes les catégories de victimes. Ainsi, par exemple, les prisonniers de guerre ou les internés civils ont le droit, directement par l'intermédiaire de leurs représentants, les Puissances protectrices, le CICR ou les

sociétés de secours, de faire appel à l'assistance internationale. Les Etats auxquels appartiennent les victimes ont également le droit d'entreprendre une action internationale afin de s'assurer que leurs ressortissants bénéficient du droit fondamental à la vie, à la santé, etc. Il se peut que des personnes protégées par les Conventions de Genève ne soient pas contraintes à renoncer aux droits que leur confèrent les Conventions, dont celui de solliciter une assistance humanitaire. Les normes régissant l'organisation des services d'assistance humanitaire, tels que le service médical ou les organisations de protection civile, autorisent le personnel de ces services à se rendre là où se trouvent les victimes pour s'enquérir de leurs besoins, et si nécessaire, leur apporter une assistance humanitaire.

Toutes ces normes qui ont trait à l'activité de différentes organisations et services viennent s'ajouter aux droits matériels et constituent avec eux un ensemble de règles donnant droit à une assistance humanitaire. Il conviendrait d'y ajouter les devoirs qui incombent aux différentes parties d'offrir et d'apporter une assistance humanitaire, tels que le devoir de la Puissance occupante d'assurer des conditions de vie satisfaisantes, le devoir de tous les Etats parties aux Conventions d'autoriser le libre passage des envois de secours aux conditions fixées dans ces instruments, le devoir de la Puissance protectrice d'intervenir afin de garantir la fourniture d'une assistance humanitaire lorsqu'elle le juge nécessaire et possible, le devoir des services médicaux d'exercer leur activité professionnelle, etc. Tous ces droits et devoirs réunis constituent l'ensemble des règles permettant et réglementant les activités d'assistance humanitaire. Sans doute ces règles ne sont-elles pas parfaites [7]. Elles sont parfois assez compliquées mais elles continuent à constituer une solide base légale, et l'on pourrait en conclure, *de lega lata* , que le droit à l'assistance humanitaire dans les conflits armés internationaux existe bel et bien.

En parlant *de lege ferenda*, il y a aussi possibilité de développement ultérieur. Il faudrait élaborer et adopter, pour les conflits armés non internationaux, des règles analogues à celles qui ont trait aux conflits armés internationaux, car les règles existantes ne suffisent certainement pas à garantir le droit à l'assistance humanitaire dans ce genre de situation de conflit armé.

---

[7] Voir *Rapport du Comité de droit international médical et humanitaire de l'Association de droit international*, Conférence de Montréal (1982), par. 17, mentionnant quelques questions à régler dans le cadre des opérations de secours internationales en temps de guerre.

Assistance humanitaire en temps de paix

En temps de paix également, l'assistance humanitaire se révèle nécessaire. On compte un grand nombre de catégories de victimes de catastrophes naturelles et de catastrophes dues à des erreurs techniques, de même que de situations causées par plusieurs facteurs conjugués, tels que la sécheresse, l'érosion de larges portions de terrain, un conflit armé et des tensions politiques, qui font de nombreuses victimes, réfugiés et personnes déplacées. Les réfugiés en général, dont le nombre ne cesse d'augmenter dans le monde, et le déplacement massif de populations créent aussi des situations entraînant des conséquences analogues à celles de catastrophes à grande échelle et requièrent donc une assistance humanitaire organisée.

La communauté internationale répond aussi à ces besoins. Elle s'efforce de fournir une assistance humanitaire lorsque les gouvernements, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales en ont besoin. L'Organisation des Nations Unies, ses agences spécialisées et autres organismes du système jouent sans doute un rôle important par leur assistance humanitaire dans des cas d'urgence en temps de paix, et il existe un organisme spécialement créé à cet effet, l'Undro. Les organisations politiques et économiques régionales, en particulier la Communauté économique européenne, prennent également une part active dans ce domaine.

Parmi les organisations non gouvernementales, c'est le Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui joue le rôle le plus important; il est en quelque sorte spécialisé dans le domaine des secours en cas de catastrophe et il est toujours en service commandé lorsque surviennent de telles urgences. D'autres organisations, en particulier les institutions religieuses, apportent leur participation active dans ce domaine.

En temps de paix, il n'existe aucun organisme d'assistance humanitaire, aucune organisation internationale qui puisse réunir, diriger et coordonner ou harmoniser en cas de catastrophe les secours provenant d'un grand nombre de sources différentes, gouvernementales et non gouvernementales. L'Undro a pour mission d'assurer cette coordination, non seulement dans le cadre du système des Nations Unies, mais également en ce qui concerne d'autres sources; cependant ce mandat n'inclut pas la réunion et l'administration de tous les secours dans le monde entier. En outre, l'Undro, en sa qualité de bureau du Secrétariat des Nations Unies, ne

dispose ni des moyens matériels ni du pouvoir légal de jouer le rôle de coordonnateur général de l'assistance humanitaire au sens large du terme, y compris les divers services. Dans de nombreux cas, certaines agences des Nations Unies jouent un rôle prépondérant, mais étant spécialisées dans des domaines particuliers, elles ne peuvent assumer la coordination générale et l'administration de tous les secours internationaux. «Le besoin de coordination est indubitable»; c'est un fait généralement reconnu à l'heure actuelle [8].

Au sein du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les secours en cas de catastrophe sont bien organisés; les responsabilités et les tâches sont bien réparties. La Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge coordonne les secours en cas de catastrophe, tandis que le CICR, pour sa part, est responsable des secours dans les cas de conflit armé. Dans des situations qui dépendent à la fois de la Ligue et du CICR, ces deux organisations doivent se mettre d'accord sur celle qui coordonnera l'action de secours. Ce système hautement développé est fondé sur une longue expérience pratique.

La coordination de l'assistance humanitaire émanant de sources non Croix-Rouge en temps de paix va en s'améliorant. Bien qu'en règle générale, les différents organismes apportant une assistance doivent assumer leur propre responsabilité, il est intéressant de constater qu'il y a eu, au cours de ces dernières années, un nombre croissant d'exemples de coopération et de coordination sur le terrain. Cette coordination entre les organismes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les ONG, les agences des Nations Unies et les gouvernements concernés s'est manifestée en Angola, en Ethiopie, au Soudan, en Thaïlande et au Kampuchéa en particulier, permettant de garantir une assistance efficace.

Règles relatives à l'assistance humanitaire en temps de paix

Pour ce qui est des dispositions juridiques régissant l'assistance humanitaire internationale, leur principale caractéristique est l'ab-

[8] En ce qui concerne le mandat de l'Undro, voir *Assemblée générale des Nations Unies*, Résolution 2816 (XXVI) du 4 décembre 1971, dispositifs 1 (b), (c), (d). La citation est de Peter Macalister-Smith, *Assistance internationale humanitaire*, Martinus Nijhoff, 1985, p. 165; l'auteur approfondit la question de la coordination de l'assistance humanitaire. Voir à ce propos, son article dans le présent numéro: «Les organisations non gouvernementales et la coordination de l'assistance humanitaire», pp. 524-531.

sence de tout instrument juridique international de caractère général réglementant ce genre d'activité [9]. Par une convention internationale conclue en 1927 [10], l'Union internationale de secours a été créée; elle était censée être un organisme destiné à coordonner et à fournir, en temps de paix, les secours en cas de catastrophe. Cependant cette organisation est presque restée lettre morte, car elle ne s'est pas développée suffisamment sur le plan pratique. A l'époque des Nations Unies, aucune convention n'a jamais été élaborée. Certes, il existe des conventions sur les activités des agences spécialisées des Nations Unies, ou ayant trait à des questions spécifiques telles que les procédures de douane accélérées ou des facilités accordées pour les envois de secours acheminés par avion; mais en revanche, il n'y a rien qui couvre une action de secours sous tous ses aspects. Il existe certains instruments juridiques régionaux, en particulier des accords bilatéraux. Toutefois, à l'heure actuelle, le monde entier fait acte de solidarité lorsque survient une catastrophe majeure; il est donc indispensable de disposer de normes réglementant tous les genres et aspects de cette activité sur une base universelle.

L'unique codification existante relève du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Les *Principes et règles* [11] *régissant les actions de secours de la Croix-Rouge en cas de désastre* (1969), amendés à plusieurs reprises, constituent un ensemble de normes réglementant non seulement les principes mais également les détails d'exécution, la répartition des responsabilités et la procédure à suivre. C'est un bon exemple de codification de lignes directrices suivie depuis longtemps dans la pratique; cependant elle n'a de valeur qu'au sein du Mouvement.

On peut s'étonner qu'à une époque où existent autant de conventions internationales réglementant toutes sortes d'activités et relations différentes, aucune convention sur les secours en cas de

---

[9] Dans les *Règles-types pour les opérations de secours en cas de catastrophe*, Unitar, Etudes relatives à la ligne de conduite et à l'efficacité, N° 8, 1982, les auteurs déclarent ce qui suit: « Le but des règles-types est de contribuer à combler les *lacunes* du droit international humanitaire en matière d'assistance aux victimes de catastrophes. Tandis que le droit des conflits armés établit des règles de protection et d'assistance aux victimes des conflits armés, il n'existe *aucun recueil de règles* de ce genre couvrant d'autres situations de catastrophes (italiques par B.J.).

[10] *Recueil des traités et des engagements internationaux, Société des Nations*, Vol. CXXXV (1932-1933), p. 247. Voir également Richard Perruchoud, *Les Résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge*, Institut Henry-Dunant, Genève 1979, pp. 249-251.

[11] Voir *Manuel de la Croix-Rouge internationale*, 12e édition, 1983, p. 488.

catastrophe couvrant les principaux aspects de cette activité internationale étendue et d'une telle importance pour des victimes innombrables dans le monde entier n'ait vu le jour. En 1984, l'Undro a tenté d'élaborer une convention portant sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence [12], mais les choses ne sont pas allées beaucoup plus loin. Un projet de convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe a également été élaboré en 1984 [13]. Ces deux projets ne couvrent pas tous les aspects des secours en cas de catastrophe, mais à défaut d'autres règles, ils constituent tout au moins une tentative utile de combler certaines lacunes. Cependant, il reste à voir si ces projets seront pleinement ratifiés.

Il existe certains accords-types relatifs aux secours en cas de catastrophe en temps de paix, tels que le modèle adopté par l'Association de droit international en 1980 [14], les règles-types pour les opérations de secours en cas de catastrophe proposées par l'Unitar en 1982 [15], et l'accord-type du Service de secours catholique. Le but de ces modèles était d'inciter les gouvernements à conclure des accords appropriés dont l'usage répété contribuerait à l'établissement de règles générales. Cependant ces accords-types sont bilatéraux, alors que l'on a besoin d'une action multilatérale. Rien ne prouve que ces modèles seront suivis au point d'aboutir à la création de nouvelles règles générales.

De nombreux aspects des secours internationaux en cas de catastrophe parmi lesquels l'assistance humanitaire retiennent notre attention. Il y a la question du droit à l'assistance humanitaire, du droit à une intervention humanitaire, et de l'obligation d'apporter une assistance humanitaire. Mais il y a également de nombreuses modalités d'action de secours internationale, telles que la procédure, les normes réglementant la coopération entre différents organismes, les facilités à accorder aux marchandises et au personnel, le statut du personnel participant à ces activités, etc. Un accord international pourrait couvrir uniquement les aspects et les points sur lesquels tous ou tout au moins la majorité (des organismes) sont d'accord. Certes, à maints points de vue, un accord est possible. Si

---

[12] Voir note 2 ci-dessus.

[13] *L'Organisation des Etats américains*, Conseil permanent, doc. OAS, Ser G, CP/DOC 1493/84, 10 septembre 1984.

[14] Comité de droit international médical et humanitaire, Association de droit international, Conférence de Belgrade (1980), *Rapport spécial sur un projet d'accord-type relatif aux actions humanitaires de secours.*

[15] Voir note 9 ci-dessus.

les Etats ne sont pas disposés à se soumettre d'avance à l'obligation d'accepter une offre d'assistance humanitaire, cela ne signifie pas pour autant qu'ils ne l'accepteront pas dans des cas particuliers de catastrophe en temps de paix, au moment où ils considéreront que c'est dans leur intérêt. Dans ces situations, le principe de la souveraineté sera respecté. Un accord international pourrait intervenir précisément dans des cas où un Etat accepte les offres d'assistance internationale, et la convention ou un autre instrument juridique devrait alors régler les modalités d'une telle assistance.

En réglementant les diverses modalités des actions de secours en cas de désastre, un accord international basé sur la pratique généralement acceptée pourrait faciliter l'assistance humanitaire; il pourrait en tous cas mettre davantage d'ordre dans le vaste champ de la coopération internationale et pourrait être un stimulant au développement des actions humanitaires, comme les Conventions de Genève l'ont été dans l'assistance humanitaire au bénéfice des victimes des conflits armés.

A cet égard, on peut envisager plusieurs formes juridiques: un accord-type à usage bilatéral; un accord *ad hoc* conclu pour un cas spécifique; un accord spécial traduisant les intentions et les principes généraux, dont les détails seront fixés en temps opportun; une convention multilatérale, ou si ce n'est pas possible, une déclaration de principe comme première démarche. Ces instruments juridiques ne devraient porter que sur des questions au sujet desquelles on est parvenu à un accord, laissant le champ libre à une évolution ultérieure. Il s'agit, bien entendu, de considérations *de lege ferenda*.

Le droit à l'assistance humanitaire en temps de paix

A défaut de règles spécifiques concernant l'assistance humanitaire sur le plan global en temps de paix, il est difficile de faire valoir l'existence du droit à l'assistance humanitaire comme s'il s'agissait d'un droit légal, bien que tel puisse être le cas, si l'on se fonde sur les droits fondamentaux de l'homme contenus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il existe des règles de pratique dans le domaine de l'assistance humanitaire qui n'ont pas été codifiées. Nous pensons que cette pratique commune pourrait être le point de départ vers une tentative visant à définir la procédure généralement admise et à formuler, sur cette base, les règles correspondantes. Mais les règles actuelles, de caractère sporadique,

portant sur certains aspects et certains genres d'assistance humanitaire ne vont pas jusqu'à reconnaître le droit à l'assistance humanitaire.

Conclusions

Il y a une différence fondamentale entre les normes juridiques relatives à l'assistance humanitaire en temps de conflit armé et celles relatives à l'assistance en temps de paix. Cette différence fondamentale peut s'expliquer, mais elle ne peut se justifier pour autant. En outre, certaines situations découlent à la fois de conflits armés et de catastrophes naturelles et autres désastres qui causent aux êtres humains de grandes souffrances. Il est difficile de les classer dans l'une des deux catégories très différentes de situations. C'est pourquoi nous sommes d'avis que chacun de nous devrait se sentir concerné par cette différence. Il est grand temps que l'on mette tout en œuvre pour parvenir à un instrument juridique international de réglementation de l'assistance humanitaire en temps de paix.

C'est grâce à la Croix-Rouge que le droit international humanitaire a atteint son stade actuel de développement. Depuis son origine, en 1863, la Croix-Rouge a lutté pour le développement de ce droit, parallèlement à ses activités générales, et ses efforts ont été couronnés de succès. La mission de la Croix-Rouge étant de protéger la vie et la santé, en particulier en temps de guerre, il serait opportun que le Mouvement élabore des normes juridiques correspondantes d'assistance humanitaire en temps de paix.

Mais par la même occasion, le Mouvement devrait insister pour que le principe d'humanité prévale et soit appliqué et développé pleinement, dans la mesure où les conditions le permettent. Il devrait aussi faire bénéficier ceux qui en ont besoin de son expérience pratique en matière de procédures de secours en cas de catastrophe. Il va de soi que le Mouvement ne devrait pas travailler seul, mais en collaboration avec d'autres organisations. L'un des buts visés par les Nations Unies est de parvenir à une coopération internationale pour résoudre les problèmes internationaux, parmi lesquels les problèmes de caractère humanitaire [16], et l'assistance humanitaire dans des cas de catastrophes en temps de paix relève certainement de son mandat. Ainsi, l'Organisation des Nations Unies ne peut éluder sa responsabilité d'améliorer la coopération

[16] Charte des Nations Unies, article 1(3).

dans ce domaine, et devrait entreprendre une action appropriée plus énergiquement que cela n'a été le cas jusqu'ici. A notre avis, cette action devrait inclure les efforts, déployés par le biais de l'un de ses organismes ou agences en vue de conclure un accord international, voire des accords sur l'assistance humanitaire. Un effort conjoint, de la part de la Croix-Rouge, des Nations Unies et de tous les autres organismes concernés devrait apporter une amélioration dans ce domaine, vital pour un nombre considérable de victimes de catastrophes nécessitant une action plus efficace et plus rationnelle [17] et contribuerait, à coup sûr, au respect et à la pratique de certains droits fondamentaux de l'homme.

Pour ce qui est de l'assistance humanitaire en temps de guerre, il faudrait redoubler d'efforts pour garantir en particulier le respect des règles du droit international humanitaire, qui permettrait d'améliorer l'assistance humanitaire. Tous les organismes intéressés — les Etats, individuellement et collectivement, les Nations Unies, d'autres organisations inter-gouvernementales, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, d'autres organisations non gouvernementales et d'autres organismes chargés des relations internationales — devraient se concerter à ce sujet. Une telle action est impérative dans le monde troublé où nous vivons, et où nous sommes témoins de tant de souffrances humaines. Cela contribuerait à renforcer le rôle et l'influence du principe d'humanité, véritable digue érigée contre la marée montante de la violence.

Dr Boško Jakovljević

Dr Boško Jakovljević est docteur en droit de l'université de Belgrade (1958). Le sujet de sa thèse était: «La IVe Convention de Genève de 1949». Conseiller spécial de la Croix-Rouge de Yougoslavie pour les relations internationales et le droit international humanitaire et Secrétaire général de l'Association yougoslave de droit international. Expert dans de nombreuses réunions de la Croix-Rouge internationale et d'autres instances sur les questions relatives au droit international humanitaire, il a publié quatre ouvrages ainsi qu'environ 180 articles sur le droit humanitaire, les droits de l'homme. Très engagé dans la diffusion du DIH à différents niveaux, dans son pays comme à l'étranger, il a aussi publié des manuels d'enseignement dans ce domaine.

[17] Voir en particulier: Peter Macalister-Smith, *op. cit.* Dans ses conclusions, il déclare: «Le besoin de coordination est indubitable... Il est probable que des efforts ultérieurs visant à renforcer le système de coordination de l'assistance humanitaire à la fois au sein des Nations Unies et en dehors d'elles seront nécessaires, compte tenu de l'expérience acquise sur le plan opérationnel» (p. 165). A notre avis, à défaut d'un accord international imposant certaines règles de conduite sous forme de dispositions de droit international, une coordination appropriée est impossible dans un monde composé d'Etats souverains.