

Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance: de quoi parle-t-on?

par Yves Sandoz

Rarement les débats provoqués par ce que certains ont qualifié de droit ou de devoir d'ingérence, en liaison ensuite avec le concept de droit à l'assistance, n'ont donné aux questions humanitaires une telle publicité. A différents niveaux d'appréhension du problème, le grand public, les médias et les juristes spécialisés se sont passionnés, voire querellés.

Cela n'est pas un mal en soi car de telles passions ne laissent pas les gouvernements indifférents et peuvent ainsi faciliter l'avancement de dossiers humanitaires. De fait, incontestablement, d'importantes questions ont été et, pour beaucoup, restent posées.

Ce qu'il faut regretter, en revanche, c'est qu'à côté de véritables interrogations beaucoup d'énergie soit dépensée sur la base de malentendus.

Il nous paraît donc utile, à ce stade, de clarifier les questions, non pas pour prétendre les résoudre toutes, mais pour poser les bases d'un débat sans ambiguïté. Il est bon que les «humanitaires» se passionnent. Il est regrettable qu'ils se cherchent de mauvaises querelles.

En réalité, la source principale de ces «mauvaises querelles» provient de trois facteurs: l'on a jeté en pâture aux juristes un concept non défini¹: or on ne peut parler sérieusement de droit sans définition; l'on a dit à peu près tout et son contraire dans le débat public lancé parallèlement; enfin l'on a appliqué ce concept non défini à deux entités non comparables, les Etats et les organisations humanitaires.

Essayons, sans plus d'ambition, de voir de quoi il s'agit.

¹ Un des promoteurs du droit d'ingérence, le professeur Mario Bettati, relève lui-même que «l'ingérence ne désigne pas un concept juridique déterminé», dans «Un droit d'ingérence», *RGDIP*, 1991/3, pp. 639-670, ad p. 641.

1. «Droit d'ingérence» des Etats

Ayant déjà eu l'occasion de dire que l'expression «droit d'ingérence» portait une contradiction en elle-même,² nous ne nous arrêtons pas à l'analyse de l'expression, mais cherchons à identifier les idées lancées à son propos.

Ce qui est acquis, indiscutablement, c'est le droit, pour les Etats, d'ouvrir les yeux. Un Etat peut s'interroger sur ce qui se passe dans les autres Etats. Même si ceux-ci, bien souvent, s'en offusquent encore, ce droit ne fait pas de doute. Des mécanismes ont en effet été mis en place à cet égard, par et pour l'ensemble des Etats, notamment dans le cadre du Conseil économique et social: la Commission des droits de l'homme prend, à cet égard, la base très large de l'observation des droits de l'homme.

Dans le domaine, large aussi, des différends ou situations qui paraissent menacer la paix ou la sécurité internationales, le Conseil de sécurité peut être saisi par tout membre des Nations Unies.³ Enfin des mécanismes conventionnels liant un grand nombre d'Etats ont été créés ou sont en passe de l'être pour élargir encore ce droit de regard, tels que le Comité des droits de l'homme dans le cadre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de son protocole facultatif, de 1966; ou les procédures relatives aux inspections par mise en demeure prévues à l'article IX (consultations, coopération et établissement des faits) du projet de Convention sur les armes chimiques qui va, très probablement, être adopté sous peu. Tout cela sans parler des accords régionaux.

Mais y a-t-il un droit d'agir quand ce «droit de regard» révèle des choses inacceptables? Là aussi, il faut établir certaines distinctions. Il est indiscutable que dans la sphère de leur souveraineté et s'ils s'abstiennent d'utiliser la force, les Etats peuvent agir: en dehors des obligations que des Conventions ou la coutume internationales lui imposent, rien n'empêche un Etat de refuser la coopération avec un Etat dont le gouvernement se comporte d'une manière qu'il juge inacceptable.

Par ailleurs les mécanismes prévus dans les conventions internationales, et d'abord la Charte des Nations Unies, permettent, dans certains cas, des sanctions.

² Voir Sandoz, Yves, «Usages corrects et abusifs de l'emblème de la croix rouge et du croissant rouge», dans *Assisting the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters*, ed. Frits Kalshoven, Nijhoff, pp. 117-125, ad pp. 118-119.

³ Cf. art. 35, par. 1, de la Charte des Nations Unies.

La question délicate est donc celle de savoir si, au-delà de la sphère indiscutable de leur compétence souveraine et de leur participation éventuelle aux mécanismes internationaux ou régionaux, il reste aux Etats un droit d'intervention ad hoc, impliquant l'usage de la force, dans certains cas particulièrement graves.

Hormis les décisions prises par le Conseil de sécurité, le système prévu par la Charte des Nations Unies ne prévoit pas l'usage de la force pour d'autres motifs que la légitime défense. Celle-ci étant individuelle ou collective, elle permet certes l'intervention d'Etats non directement agressés, mais elle est cependant clairement limitée aux cas où un Etat membre est l'objet «d'une agression armée».⁴

Le concept de l'intervention humanitaire,⁵ qui, dans sa conception large, autorise l'intervention armée d'un Etat sur le territoire d'un autre Etat pour mettre fin à des violations graves et massives des droits de l'homme, n'a pas sa place dans le système prévu par l'ONU. La doctrine, très généralement, rejette la licéité de l'intervention humanitaire même dans sa conception restreinte, à savoir l'intervention armée pour sauvegarder ses propres citoyens dans un autre Etat.

Les arguments évidents qui s'opposent à de telles pratiques sont les suivants: tolérer l'intervention humanitaire reviendrait à créer une grande incertitude dans les relations internationales, risquerait de nuire à tout le système de sécurité mis en place sur la base de la Charte des Nations Unies, et, enfin, porterait des risques manifestes d'abus, les violations des droits de l'homme pouvant donner prétexte à intervenir avec d'autres desseins.

Et pourtant... n'y a-t-il, en cas de carence manifeste du système prévu pour servir les buts des Nations Unies, aucun droit d'agir, pour les Etats, quand des actes manifestement contraires à ces buts sont commis? Peut-on affirmer que les Etats ont le devoir de regarder le massacre de populations sans utiliser pour l'empêcher tous les moyens, même militaires, qui sont à leur disposition?

Il s'agit là évidemment d'un grand débat que nous ne saurions sérieusement aborder en quelques lignes.

⁴ Cf. article 51 de la Charte. La notion d'agression armée a cependant donné lieu à diverses interprétations et de nombreux débats; voir notamment à ce sujet: Cassese, Antonio, «Commentaire de l'article 51» dans: *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet, Economica/Bruylant, Paris/Bruxelles, 1985, pp. 772 ss.

⁵ Cette notion et son histoire ont notamment été rappelées dans le N° 33 des *Annales de droit international médical*, 1986, Commission médico-juridique, Monaco.

Relevons que dans son projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité,⁶ la Commission du droit international de l'ONU mentionne aussi bien «tout acte d'agression, y compris l'emploi par les autorités d'un Etat de la force armée contre un autre Etat à des fins autres que la légitime défense nationale ou collective ou, soit l'exécution d'une décision, soit l'application d'une recommandation d'un organe compétent des Nations Unies» (article 2, chiffre 1) que «les actes inhumains, tels que l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation ou les persécutions, commis contre des éléments de la population civile pour des motifs sociaux, politiques, raciaux, religieux ou culturels, par les autorités d'un Etat ou par des particuliers agissant à l'instigation de ces autorités ou avec leur consentement» (article 2, chiffre 11).

L'intervention étatique unilatérale étant réservée à la sauvegarde de l'indépendance nationale, il n'est pas envisagé d'autre choix, si des crimes tels que ceux définis à l'article 2, paragraphe 11 sont commis, que de faire fonctionner le système international fondé sur la Charte. Pour des raisons mentionnées plus haut, on n'a pas voulu prévoir, en cas de carence de ce système, une dérogation temporaire en faveur d'intérêts généraux de l'humanité. Il n'y aurait donc pas d'autre choix que celui de commettre un crime contre la paix et la sécurité de l'humanité, pour en empêcher un autre.

Certes, le renforcement du système fondé sur la Charte reste l'objectif prioritaire. Mais l'existence d'un «état de nécessité» non plus fondé sur la défense du seul intérêt national, mais sur celle d'intérêts fondamentaux de l'humanité, ne mériterait-elle pas un nouveau débat à la lumière de certains événements contemporains?⁷

2. «Devoir d'ingérence» des Etats

On peut admettre, dans le «global village» qu'est devenu le monde, qu'il y a non seulement, pour les Etats, un droit d'ouvrir les yeux, mais un devoir de le faire. La Charte des Nations Unies fixe d'ailleurs bien des principes d'action pour l'organisation «et ses

⁶ Dont on trouvera notamment le texte dans: *La Commission du droit international et son œuvre*, quatrième édition, Nations Unies, New York, 1988, pp. 116-118.

⁷ Et ce, tout en restant conscient que les arguments en défaveur d'une telle exception semblent généralement l'emporter, comme on le constate notamment dans la résolution adoptée à ce sujet par l'Institut de droit international lors de sa session de Saint-Jacques-de-Compostelle, le 13 septembre 1989 (résolution N° 5).

membres» dans la poursuite des buts des Nations Unies.⁸ L'afflux d'étrangers dans plusieurs pays contraint par ailleurs les Etats à examiner la situation dans les pays d'où proviennent ces personnes puisque c'est notamment en fonction de cette situation qu'elles pourront être refoulées ou devront être admises en tant que réfugiés.⁹

Le droit international humanitaire, enfin, en introduisant pour tous les Etats parties aux Conventions de Genève l'obligation de «faire respecter» ces Conventions impose, pour le moins, une obligation de vigilance.¹⁰

Bref, l'interdépendance toujours plus marquée de l'ensemble des Etats, le développement des droits de l'homme et l'émergence d'un principe de solidarité permettent de conclure qu'on ne laisse plus aujourd'hui aux Etats de «droit à l'indifférence».

En revanche, il serait manifestement abusif de tirer de cela la conclusion d'un devoir d'intervenir par la force en dehors de systèmes de sécurité conformes à la Charte des Nations Unies. L'analyse faite de l'obligation de «faire respecter» le droit international humanitaire contenu dans les Conventions de Genève, en particulier, ne laisse planer aucun doute à ce sujet.¹¹

3. Attitude du CICR et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à l'égard de «l'ingérence» d'un Etat dans un autre

1. La question se pose d'abord au Comité international de la Croix-Rouge dans le cadre de sa compétence, reconnue par les Statuts du Mouvement, «de travailler à l'application fidèle du droit international humanitaire dans les conflits armés».¹²

⁸ Cf. art. 2 de la Charte.

⁹ Cf. notamment art. 33 de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951.

¹⁰ Cf. article 1 commun de ces Conventions, ainsi que l'article 1 de leur Protocole additionnel I du 8 juin 1977.

¹¹ Cf. notamment à ce sujet Condorelli, Luigi, et Boisson de Chazournes, Laurence, «Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats de 'respecter et faire respecter' le droit international humanitaire 'en toutes circonstances'», dans *Etudes et Essais sur le droit international humanitaire et les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, C. Swinarski, éd., CICR/Martinus Nijhoff Publishers, Genève, 1984, pp. 17-36.

¹² Article 5, paragraphe 2, lettre c) des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

A cette fin le CICR doit déterminer s'il y a application du droit international humanitaire, donc s'il y a conflit armé. N'est donc concernée, ici, «l'ingérence» que si elle prend la forme d'une intervention armée. Quand c'est le cas, il y a indiscutablement une situation d'application des Conventions de Genève et, si les Etats concernés y sont parties l'un et l'autre, de leur Protocole additionnel I.

Il convient de souligner, en effet, que même sur la base de résolutions de l'ONU, l'utilisation de la force armée pour imposer l'acheminement de secours ne saurait trouver son fondement dans le droit international humanitaire, l'obligation de «faire respecter» ce droit excluant, comme nous l'avons relevé ci-dessus, l'usage de la force. Il ne s'agit donc pas de mettre en œuvre le droit international humanitaire mais d'utiliser la force pour faire cesser des violations graves et massives de ce droit. Certes, comme dans les domaines des droits de l'homme, cela n'est pas exclu par le système de la Charte dans la mesure où l'on peut voir dans de telles violations une menace contre la paix et la sécurité internationales. Ce qui est important pour le CICR c'est que cette question soit bien considérée comme relevant du «*jus ad bellum*». Il ne s'agit pas simplement d'actions de secours telles que celles prévues à l'article 23 de la IV^e Convention de Genève ou à l'article 70 du Protocole additionnel I. Le CICR doit donc constater cet acte relevant du «*jus ad bellum*» et en tirer toutes les conséquences sur le plan du droit international humanitaire («*jus in bello*»).

Cela posé, la question, débattue ci-dessus, de la licéité ou légitimité de «l'ingérence» n'intéresse pas davantage le CICR que toute autre question de *jus ad bellum*. Il doit même, à l'égard de telles questions, s'imposer beaucoup de réserve car une prise de position sur la responsabilité des parties quant à l'origine du conflit nuirait évidemment au rôle actif qu'il est appelé à jouer *dans* le conflit en faveur de l'ensemble des victimes de celui-ci.¹³

Il n'est pas inutile de rappeler, à cet égard, un fondement essentiel du droit international humanitaire: le motif de l'intervention armée est sans effet sur les obligations découlant de ce droit. Et cela est vrai de toute intervention armée, y compris, d'ailleurs, de celles qui sont entreprises dans le cadre d'une recommandation du Conseil de sécurité.

La possibilité, sur un plan théorique, de s'appuyer sur l'article 103 de la Charte¹⁴ pour tolérer une dérogation à des traités aussi universel-

¹³ Rôle également prévu dans les Statuts du Mouvement: cf. notamment article 5, paragraphe 2, lettre d).

¹⁴ L'article 103 de la Charte dispose ainsi: «*En cas de conflit entre les obligations*

lement reconnus que les Conventions de Genève mériteraient pour le moins une réflexion approfondie. Mais d'ores et déjà on peut affirmer qu'une décision en ce sens devrait, en tout état de cause, reposer pour le moins sur une décision consciente et motivée de ceux qui la prendraient.

Les forces armées agissant sous le drapeau de l'ONU ou en vertu de résolutions du Conseil de sécurité n'auraient d'ailleurs, pas plus que tout Etat qui prétendrait s'ingérer dans les affaires d'un autre pour des motifs humanitaires, d'intérêt à se prévaloir du fondement juridique ou de la haute motivation humanitaire de leur mission pour s'exonérer d'appliquer certaines dispositions du droit international humanitaire: d'une part, ils enlèveraient toute crédibilité à leur intervention en refusant d'accepter cet «îlot d'humanité» qui s'impose même au pire agresseur; d'autre part, ils donneraient prétexte aux combattants adverses de ne pas respecter non plus le droit humanitaire, et cela au détriment des blessés ou des prisonniers de guerre de leurs propres forces armées.

2. Une deuxième question se pose au CICR, mais aussi aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à l'égard d'actions armées à but humanitaire: ces organismes, et d'autres organismes humanitaires, peuvent-ils collaborer avec des forces armées dans ce cadre? Cette question est évidemment d'actualité au regard de ce qui s'est passé dans les zones de peuplement kurde de l'Irak à l'issue de la guerre du Golfe et, plus récemment encore, dans ce qui était la Yougoslavie. Pour le CICR, la réponse est négative pour des raisons évidentes, liées à ce qui précède. Indépendamment du motif qui les justifie, de telles actions sont porteuses d'affrontements armés, donc de blessés et de prisonniers. Associé à une des forces armées en opposition ou couvert par elle, le CICR perdrait toute crédibilité dans son rôle d'intermédiaire neutre, et donc toute chance de pouvoir remplir ce rôle. Sur un plan théorique, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pourraient collaborer avec les services sanitaires des forces armées de leur pays, voire, sous réserve de l'assentiment de leur pays, avec les services sanitaires d'un pays tiers.¹⁵ Mais une telle collaboration, d'une part, ne serait envisageable que pour les tâches réservées au personnel sanitaire, telles qu'énumé-

des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront». Au sujet de l'interprétation et de l'application de cet article, cf. Flory, Thiébaud, «Commentaire de l'art. 103», *La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article, op.cit.* (à la note 4), pp. 1381-1386.

¹⁵ Cf. art. 26 et 27 de la 1^{re} Convention de Genève du 12 août 1949.

rées dans les Conventions de Genève,¹⁶ d'autre part, devrait se dérouler sous la responsabilité des services sanitaires des forces armées.¹⁷ Une Société nationale ne saurait arborer l'emblème de la croix rouge ou celui du croissant rouge en tant qu'agent d'exécution d'un gouvernement pour acheminer des secours alimentaires dans une situation de conflit armé.

Cette restriction conventionnelle des tâches d'une Société nationale est essentiellement liée à l'usage des emblèmes de la croix rouge ou du croissant rouge. Ceux-ci étant d'abord les emblèmes identifiant les services sanitaires des forces armées en vue de les protéger, leur usage est, à juste titre, strictement délimité.¹⁸

Mais cette restriction découle aussi des Statuts du Mouvement, qui visent, également avec raison, à mettre un peu d'ordre dans la grande famille de la Croix-Rouge internationale. A cette fin, ces statuts prévoient que l'assistance internationale dans les situations de conflits armés ou de troubles intérieurs est coordonnée par le CICR.¹⁹

Qu'en est-il, enfin, de la collaboration à de telles actions d'organisations humanitaires non rattachées à la Croix-Rouge internationale? Plusieurs raisons justifiant le refus de collaboration des composantes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge — liées au mandat du CICR, à l'emblème de la croix rouge et du croissant rouge et à l'organisation interne du Mouvement — ne s'appliquent pas aux organisations intergouvernementales. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il est important pour le CICR de se démarquer du système de coordination onusien, même s'il doit se concerter étroitement avec lui.²⁰ Toutefois, si elles doivent collaborer à des interventions armées à but humanitaire entreprises sur la base de résolutions du Conseil de sécurité, ces organisations agissent en tant qu'auxiliaires humanitaires de forces armées et non dans le cadre «d'actions de secours de caractère humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable».²¹ Par ailleurs, les Institutions spécialisées ou les organes subsidiaires de l'ONU ne sauraient évidemment en aucun cas collaborer à des actions sortant du système prévu par la Charte.

¹⁶ Cf. art. 24 de la I^{re} Convention.

¹⁷ Cf. art. 26 et 27 de la I^{re} Convention.

¹⁸ Cf. article 44 de la I^{re} Convention.

¹⁹ Cf. art. 5, par. 4, lettre b), des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

²⁰ A ce sujet, cf. notamment de Courten, Jean, et Maurice, Frédéric, «L'action du CICR en faveur des réfugiés et des populations civiles déplacées», *RICR*, N° 787, janvier-février 1991, pp. 9-22.

²¹ Selon expression utilisée à l'article 70 du Protocole I.

Quant aux organisations non gouvernementales, une telle collaboration de leur part dépend des règles fixées dans leurs statuts, mais il est clair, à la lumière de ce qui est dit ci-dessus, qu'elle ne serait envisageable qu'au prix de leur indépendance.

3. La question plus fondamentale qui se pose en regard d'actions armées ayant l'objectif limité de permettre le passage de secours est celle de l'opportunité de telles actions dans le système international actuel, qui repose sur la Charte des Nations Unies.

En d'autres termes y a-t-il, entre l'échec de l'action humanitaire telle que prévue par le droit international humanitaire (qui repose sur le respect de l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge et l'acceptation par tous les combattants d'actions de secours de caractère humanitaire et impartial) et l'intervention armée visant à prendre, momentanément, le contrôle militaire de la situation, une troisième voie consistant à imposer militairement des secours?

Ou, plus brièvement exprimé, peut-on tracer, entre le politique et l'humanitaire, une voie politico-humanitaire?

Nous ne saurions apporter ici une réponse définitive à cette grave question. Mais les échecs ou les grandes difficultés de cette voie médiane, de même que le danger évident que fait courir à l'action humanitaire la politisation de celle-ci, posent à la communauté internationale des questions fondamentales.

Nous n'avons pas, à ce stade, d'autre ambition que de le faire reconnaître.

Hors le débat d'opportunité, le CICR, nous l'avons vu ci-dessus, n'a d'autre choix que celui de considérer toute intervention armée, indépendamment de ses motifs, comme entraînant l'application du droit international humanitaire. Il ne s'agit donc pas pour lui de s'associer à une action armée à but humanitaire, mais d'analyser la situation nouvelle créée par cette action pour envisager, avec l'ensemble des acteurs, le rôle qu'il est appelé à jouer pour faire respecter le droit international humanitaire et pour collaborer activement à sa mise en œuvre.

4. Droit ou devoir d'ingérence des organisations humanitaires

Cette question est totalement différente de la précédente en ce sens qu'elle repose sur une donnée incontournable: les organisations humanitaires ne disposent pas de la force armée ni d'autres moyens de coercition.

En réalité, les questions posées dans le débat public étaient essentiellement les suivantes:

- les organisations humanitaires ont-elles un devoir absolu de se conformer à la volonté des gouvernements des Etats sur le territoire desquels elles souhaitent agir?
- Les organisations humanitaires ont-elles l'obligation d'utiliser la seule «arme» dont elles disposent, celle de la dénonciation publique, quand elles constatent de graves violations du droit international humanitaire, voire des droits de l'homme ou du droit international général?

Ce qui est un peu regrettable, c'est que, pour des raisons d'image et de promotion, on ait prétendu lancer à ce sujet un grand et nouveau débat de principes, alors qu'il ne s'agissait en réalité que d'un débat d'opportunité.

On a en effet prêté au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en général, et au CICR en particulier, des positions qui n'étaient pas les leurs. Le respect de la volonté des gouvernements n'est certainement pas *un objectif* du Mouvement et, bien au contraire, l'histoire du droit international humanitaire démontre un «grignotage» progressif de la sphère réservée de la souveraineté nationale au profit de l'action humanitaire. Nous relèverons en particulier à cet égard l'introduction, dans les Conventions de Genève de 1949, d'un article 3 commun permettant à un organisme humanitaire impartial tel que le CICR d'offrir ses services à *chacune des parties* à un conflit armé non international; le principe d'actions de secours à la population civile manquant de biens essentiels, non seulement dans des territoires occupés, mais également sur le propre territoire d'une partie au conflit, posé à l'article 70 du Protocole I de 1977; ou la reconnaissance, à l'article 16, paragraphe 1, du Protocole I que «nul ne sera puni pour avoir exercé une activité de caractère médical conforme à la déontologie, quels qu'aient été les circonstances ou les bénéficiaires de cette activité».

Quant à l'action du Mouvement, elle n'a d'autre moteur que le premier de ses principes fondamentaux, le principe d'humanité, qui lui enjoint de s'efforcer «de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes». Négocier avec un gouvernement ou avec des autorités dissidentes n'est pas un objectif mais un moyen nécessaire pour tenter d'atteindre aussi efficacement que possible, lors des conflits armés, l'objectif posé par le principe d'humanité. Se glorifier d'avoir atteint des victimes sans l'accord des autorités militaires

contrôlant un territoire, c'est délibérément oublier que 95%, ou même davantage, des besoins humanitaires ne peuvent être satisfaits qu'avec l'accord de telles autorités. Sans nous prononcer sur l'opportunité d'une telle approche, nous devons donc relever, de ce fait, qu'il est peu sérieux de la présenter comme le terme envisageable d'une alternative dont l'autre terme serait les négociations avec les autorités militaires. Reconnaissons qu'il y a donc eu, là, une «mauvaise querelle», en passe d'ailleurs, c'est en tout cas notre vœu, de se résorber.

Mauvaise querelle aussi que celle portant sur l'obligation de dénoncer. Fondée sur l'attitude du CICR lors de la situation extrême de la Seconde Guerre mondiale,²² largement déformée d'ailleurs, on a également posé comme une sorte de règle d'allégeance aux gouvernements, voire de complicité passive, une certaine discrétion de l'Institution sur ses actions. Or le silence, jamais, n'a été érigé en principe par le CICR. C'est toujours en fonction de l'efficacité à l'égard de l'objectif fixé par le principe d'humanité que la question s'est posée.

Il est indéniable, bien sûr, que certains choix sont difficiles car il faut peser, à l'aune de l'intérêt des victimes, l'avantage de dénonciations non seulement en fonction de risques à très court terme, mais également d'une influence à plus long terme sur l'action concernée et, enfin, de la cohérence globale de l'approche par rapport à d'autres violations. Rester silencieux est, par ailleurs, particulièrement discutable quand l'action humanitaire révèle des situations très graves sur le plan humanitaire et inconnues des gouvernements et du public.²³

Cela même si, aujourd'hui, le problème du battage public est davantage lié à la nécessité de secouer l'indifférence de la communauté internationale face à des situations tragiques sur le plan humanitaire qu'à celle de dévoiler des exactions ignorées.

Admettons donc qu'autour de ce que l'on a pu appeler droit ou devoir d'ingérence des organisations humanitaires, la nécessité d'un véritable débat sur l'opportunité de certaines approches, qui subsiste, doit prendre le pas sur de prétendues divergences de principe.

Le dialogue entre organisations humanitaires, gouvernementales ou non, engagées dans les conflits armés est nécessaire tant il est vrai

²² Voir notamment à ce sujet Favez, Jean-Claude, *Une mission impossible? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Editions Payot, Lausanne, 1988.

²³ Sans prétendre rouvrir ici un débat sur l'attitude du CICR à l'égard de l'extermination de civils, en particulier Juifs, lors de la Seconde Guerre mondiale, relevons toutefois que le CICR, contrairement à ce que l'on croit ou prétend trop souvent, ne détenait pas d'informations importantes sur cette tragédie qui n'étaient pas également connues des gouvernements alliés.

qu'une meilleure connaissance du mandat, des priorités, des méthodes et des expériences de chacun ne peut qu'améliorer l'efficacité globale de l'action humanitaire. Pour être positive et constructive, une telle discussion doit toutefois éviter les procès d'intention portés sur le plan public, pour des motifs parfois non dénués d'ambiguïté.

5. Droit à l'assistance

Cette expression, plus adéquate, semble aujourd'hui prendre le pas sur les expressions «droit d'ingérence» ou «devoir d'ingérence». Elle non plus n'est toutefois pas clairement définie. En réalité le «droit à l'assistance» ouvre le champ à nombre de questions importantes et complexes. Le message que nous souhaitons transmettre à ce propos touche avant tout au fondement de ce débat. Les quelque 600 articles des Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels de 1977, sans parler des autres conventions relevant du droit international humanitaire, ne sont, en réalité, que l'expression articulée sur le plan juridique du concept de droit à l'assistance pris dans un sens large. Ces textes sont le fruit de plus de cent ans d'expériences, souvent douloureuses, de lentes prises de conscience du public et de négociations laborieuses avec les gouvernements. Nous n'allons pas ici entrer dans l'analyse de ces dispositions, dont le professeur Maurice Torrelli et Madame Denise Plattner nous rappellent à bon escient la valeur dans le présent numéro de la *Revue*.²⁴ Nous n'allons pas non plus prétendre que ces textes sont le «dernier mot» dans le domaine du droit international humanitaire. Au contraire, il est indispensable que celui-ci se nourrisse des expériences nouvelles faites lors de chaque conflit armé et prenne en compte l'évolution des armements et des problèmes humanitaires. A cet égard, le CICR comptait soumettre aux gouvernements de nombreux documents de réflexion portant sur la mise en œuvre ou le développement du droit international humanitaire lors de la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge prévue fin 1991 à Budapest et qui a dû malheureusement être reportée.²⁵

²⁴ Voir ci-après Torrelli, Maurice, «De l'assistance à l'ingérence humanitaire?», pp. 238-258 et Plattner, Denise, «L'assistance à la population civile dans le droit international humanitaire: évolution et actualité», pp. 259-274.

²⁵ Voir en particulier les rapports suivants: «Respect du droit international humanitaire — Mesures nationales de mise en œuvre en temps de paix, des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels» (C.1/4.1/1); «Mise en œuvre du droit international humanitaire — Protection de la population civile contre la

Ce qui doit être évité à tout prix, en revanche, c'est de lancer des débats sur un aussi vaste sujet en «oubliant» cette solide base de départ, au risque de remettre en question ses remarquables acquis sur le plan humanitaire.

Remarque finale

Le présent numéro de la *Revue* cherche avant tout à mieux situer, pour l'avenir, le dialogue des organisations humanitaires avec les gouvernements, avec le public et entre elles. Puisse-t-il contribuer, dans un esprit positif, à relancer ce dialogue sur les véritables problèmes.

Yves Sandoz

Membre du Conseil exécutif

Directeur

Doctrines, droit et

relations avec le Mouvement

CICR

famine en situation de conflit armé» (C.1/4.2/2); «Mise en œuvre du droit international humanitaire — protection de la population civile et des personnes hors de combat» (C.1/4.2/1); «Réaffirmation et développement du droit international humanitaire — Protection des victimes des conflits armés non internationaux contre les effets des hostilités» (C.1/6.1/1); «Réaffirmation et développement du droit international humanitaire — Information sur des travaux relatifs au droit international humanitaire applicable à la guerre sur mer» (C.1/6.2/1); «Réaffirmation et développement du droit international humanitaire — Interdiction ou restriction d'emploi de certaines armes et méthodes dans les conflits armés — Promotion de la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques, du 10 octobre 1980, ainsi que de ses trois protocoles» (C.1/6.3.1/1); «Réaffirmation et développement du droit international humanitaire — Interdiction ou restriction d'emploi de certaines armes et méthodes dans les conflits armés — Développements concernant certaines armes classiques et de nouvelles technologies dans le domaine de l'armement» (C.1/6.3.2/1). On mentionnera également le rapport «Respect du droit international humanitaire: réflexions du CICR sur cinq années d'activités (1987-1991)» qui devait être présenté par le président du CICR et a été reproduit dans *RICR*, N° 793, janvier-février 1992, pp. 78-99).