De l'assistance à l'ingérence humanitaires ?

par Maurice Torrelli

L'affirmation du devoir d'ingérence

Alors que les Etats revendiquent une souveraineté exacerbée, peu favorable à l'amélioration de la coopération internationale, alors que l'application du droit humanitaire dans les conflits armés se dégrade, partout des hommes de bonne volonté s'engagent. Ce siècle finissant est le théâtre d'une véritable explosion d'initiatives privées qui s'organisent et opposent la raison du cœur à la raison d'Etat. De multiples organisations non gouvernementales, dont certaines symboliquement, se proclament «sans frontières», viennent relayer des Etats impuissants dans l'organisation des secours, la lutte contre la sécheresse, la préservation de l'environnement ou l'amélioration des conditions sanitaires. Se mettant volontairement au service de l'homme, elles poursuivent incontestablement un but humanitaire, tel que défini par le premier principe de la Croix-Rouge qui «s'efforce de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes» et qui «tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine». Affirmant une volonté d'indépendance à l'égard des pouvoirs établis, revendiquant une liberté d'action au profit de toutes les victimes, les organisations médicales d'urgence, fortes de l'exemple d'Henry Dunant et de celui du CICR, n'hésitent pas à inscrire leur action dans un nouveau droit à naître, pour venir en aide, même lorsqu'un Etat la refuse, à des populations civiles privées de soins. Elles estiment en effet qu'un des droits fondamentaux de l'homme, où qu'il soit et quel qu'il soit, est de pouvoir être soigné; ce droit ne saurait donc avoir de frontières. En attendant la reconnaissance de leur action, le devoir d'ingérence est un impératif moral.

En 1987, la publication des travaux d'une conférence internationale organisée par le doyen Mario Bettati et le docteur Bernard Kouchner, sous un titre volontairement provocateur: «Le devoir d'ingérence», allait trouver un écho favorable auprès des autorités françaises. Déjà,

en 1981, à Mexico, le président de la République française avait évoqué le délit de non-assistance à un peuple en danger pour en déplorer l'inexistence juridique. Le 5 octobre 1987, il affirmait: «Parce qu'elle est celle de chaque homme, la souffrance relève de l'Universel. Le droit des victimes à être secourues dès lors qu'elles appellent au secours et secourues par des volontaires qui se veulent professionnellement neutres, dans ce qu'on a appelé, il y a peu, «le devoir d'ingérence» humanitaire dans les situations d'extrême urgence, tout cela, n'en doutons pas, figurera un jour dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Tant il est vrai qu'aucun Etat ne peut être tenu pour propriétaire des souffrances qu'il engendre ou qu'il abrite».

Dans cette perspective, le ministre des Affaires étrangères, M. Roland Dumas, allait mettre en branle la diplomatie française aux Nations Unies. La France «pense que le droit de l'humanité prime le droit des Etats, qu'il devrait toujours inspirer ce dernier et que le devoir d'assistance humanitaire, de plus en plus partie intégrante de la conscience universelle moderne, demande donc à s'inscrire dans la législation internationale sous la forme d'un droit d'ingérence humanitaire».[1] L'humanitaire devient un des axes de l'action de la France à l'ONU. A son initiative, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte, le 8 décembre 1988, la résolution 43/131 intitulée: «Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre». Le 14 décembre 1990, la résolution 45/100 propose l'étude de la mise en place de corridors humanitaires pour faciliter l'accès aux victimes. Cette poussée normative allait prendre un relief particulier avec l'intervention du Conseil de sécurité, adoptant, le 5 avril 1991, la résolution 688 pour assurer la protection des Kurdes en Irak, «sans précédent dans l'histoire puisqu'elle prévoit et permet un droit d'intervention dans les affaires intérieures d'un Etat».[2] Le Conseil de sécurité poursuivra dans cette voie en adoptant, le 23 janvier 1992, la résolution 733 relative à la situation en Somalie.

L'ignorance du droit à l'assistance humanitaire

Assistance, ingérence, intervention, la confusion est à son comble car l'ingérence, même à titre humanitaire, reste en principe condamnée

---

[1] Roland Dumas, «La France et le droit d'ingérence humanitaire», in *Relations internationales et stratégiques*, N° 3, 1991, p. 57.

[2] Roland Dumas, *op. cit.*, p. 60.

par le droit international. La nouveauté est en grande partie le fait d'une ignorance surprenante des réalités juridiques. Le débat est devenu politique alors que le droit à l'assistance humanitaire en période de conflits armés est reconnu depuis 1949 par les 168 Etats parties aux Conventions de Genève.[3] Le CICR, lorsqu'il n'est pas dénoncé comme s'étant rendu complice des bourreaux par son silence,[4] est présenté «comme une association parmi d'autres, alors qu'il a un rôle singulier, qui a trait précisément au droit d'assistance».[5] Pour dépolitiser le débat, il faut donc commencer par rappeler le droit à l'assistance, avant de se demander ce que pourrait apporter la reconnaissance d'un droit à l'ingérence.

I. L'ASSISTANCE: UN DROIT RECONNU AU NOM DE L'HUMANITÉ

Par-delà la diversité des expressions utilisées en droit humanitaire, «secours», «action de secours», «opération d'assistance», l'assistance humanitaire, sans être ainsi précisément définie, se traduit notamment par l'apport extérieur de services sanitaires, de biens alimentaires ou matériels au profit des victimes d'un conflit qu'il soit international ou interne. De nombreuses dispositions en prévoient le principe et les modalités qui peuvent varier selon les situations. Dans les limites de cet article, il ne saurait être question de les analyser en détail. Cette étude a d'ailleurs été faite à différentes reprises dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge.*[6] Il est donc suffisant d'en rappeler les

---

[3] Mario Bettati: «Cette notion, bien que ne figurant pas dans les Conventions de Genève de 1949, n'y est pas conceptuellement étrangère», «Un droit d'ingérence?», *RGDIP*, 1991, p. 645.

[4] Ainsi Bernard Kouchner, au Biafra, ira jusqu'à témoigner «contre la Croix-Rouge — avec le soutien de Sartre — parce qu'elle fermait les yeux sur le blocus alimentaire employé comme arme de guerre. Je ne voulais pas répéter l'erreur de la dernière guerre, lorsque la Croix-Rouge gardait le silence sur les camps d'extermination», *Le Monde aujourd'hui*, 9-10 mars 1986, p. XII.

[5] Jean-Christophe Rufin, «La maladie infantile du droit d'ingérence», in *Le Débat*, Gallimard, N° 67, novembre-décembre 1991, p. 25.

[6] Cf. notamment Jean-Luc Blondel, «L'assistance aux personnes protégées»; Bosko Jakovljevic, «Le droit à l'assistance humanitaire»; Michael A. Meyer, «L'action humanitaire: un compromis délicat»; Peter Macalister-Smith, «Les organisations non gouvernementales et la coordination de l'assistance humanitaire», in *RICR*, N° 767, septembre-octobre 1987; Frédéric Maurice et Jean de Courten, «L'action du CICR en faveur des réfugiés et des populations civiles déplacées», in *RICR*, N° 787, janvier-février 1991; Peter Macalister-Smith, «Protection de la population civile et interdiction d'utiliser la famine comme méthode de guerre», in *RICR*, N° 791, septembre-octobre 1991.

grandes lignes. Le droit de proposer des secours est largement reconnu tout en étant conditionné dans son exercice par la nécessité d'obtenir le consentement de l'Etat. Le droit à l'assistance humanitaire doit en effet se concilier avec le maintien de la souveraineté.

A. Un droit général d'initiative

Ce droit d'initiative, c'est-à-dire le droit de proposer ses services, a été reconnu au CICR comme à tout autre organisme humanitaire impartial dans les conflits armés internationaux et non internationaux. Ainsi, aux termes des articles 9/9/9 et 10 des quatre Conventions: «Les dispositions de la présente Convention ne font pas obstacle aux activités humanitaires que le Comité international de la Croix-Rouge, ainsi que tout autre organisme humanitaire impartial, entreprendra pour la protection des blessés et malades, ainsi que des membres du personnel sanitaire et religieux, et pour les secours à leur apporter, moyennant l'agrément des Parties au conflit intéressées». L'article 3 commun aux quatre Conventions prévoit également: «Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit». Si le CICR bénéficie d'une situation privilégiée[7] et apparaît comme le modèle auquel doivent se conformer les autres organismes qui peuvent prétendre offrir leurs services, il n'a pas pour autant l'exclusivité.

A côté de ces dispositions générales, le droit d'initiative est reconnu par d'autres articles qui peuvent en limiter le bénéfice à des acteurs particuliers: ainsi l'article 27 de la Ire Convention vise «une société reconnue d'un pays neutre», l'article 64 du Protocole I les «organismes civils de protection civile d'Etats neutres ou d'autres Etats non parties au conflit et organismes internationaux de coordination». Dans d'autres cas, ces dispositions se contentent de prévoir la possibilité ou la nécessité de secours extérieur sans autre précision. Il en est ainsi par exemple des articles 23, 59-62 et 108-111 de la IVe Convention, complétés par l'article 69 du Protocole I dans le domaine de la satisfaction des besoins de la population d'un territoire

[7] Ainsi l'article 81 du Protocole I prévoit en son paragraphe 1er que «les Parties au conflit accorderont au Comité international de la Croix-Rouge toutes les facilités en leur pouvoir pour lui permettre d'assumer les tâches humanitaires...»; les paragraphes 2 et 3 visent «les facilités nécessaires» aux organisations de la Croix-Rouge des parties en conflit ou, «faciliteront, dans la mesure du possible» l'aide des autres organisations de la Croix-Rouge; aux termes du paragraphe 4 «les Hautes Parties contractantes et les Parties au conflit, accorderont, autant que possible, des facilités semblables à celles qui sont mentionnées dans les paragraphes 2 et 3 aux autres organisations humanitaires».

occupé. L'article 70 du Protocole I dispose également: «1. Lorsque la population civile d'un territoire sous le contrôle d'une Partie au conflit, autre qu'un territoire occupé, est insuffisamment approvisionnée en matériel et denrées mentionnées à l'article 69, des actions de secours de caractère humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable seront entreprises, sous réserve de l'agrément des Parties concernées par ces actions de secours». Dans ces cas l'offre de secours extérieur peut émaner aussi bien d'acteurs publics ou privés, Etats, organisations internationales, CICR, Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ONG.

Ce droit d'initiative ayant été juridiquement accepté par les Etats ne saurait donc être dénoncé comme une ingérence lorsqu'il est mis en œuvre: en le reconnaissant, les Etats n'ont fait qu'exprimer leur souveraineté. De nombreux articles le rappellent d'ailleurs, tels l'article 27 de la Ire Convention, l'article 64 du Protocole I ou encore l'article 70 du même Protocole. La Cour internationale de Justice, dans son arrêt sur l'affaire des *Activités militaires et para-militaires au Nicaragua et contre celui-ci*, a affirmé qu'une assistance limitée aux fins consacrées par la Croix-Rouge et prodiguée sans discrimination n'avait pas «le caractère d'une intervention condamnable dans les affaires intérieures d'un Etat». La résolution adoptée le 13 septembre 1989 par l'Institut de droit international lors de sa session de Saint-Jacques-de-Compostelle, souligne que «l'offre, par un Etat, un groupe d'Etats, une organisation internationale ou un organisme humanitaire et impartial tel que le Comité international de la Croix-Rouge, de secours alimentaire ou sanitaire à un Etat dont la population est gravement menacée dans sa vie ou dans sa santé ne saurait être considérée comme une intervention illicite dans les affaires intérieures de cet Etat» (Article 5).[8]

B. L'obstacle du consentement

Expression de la souveraineté, le consentement est donc un principe de base dans l'exercice du droit à l'assistance humanitaire dans les conflits armés.

---

[8] *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 63-II, 1990, pp. 339-345.

a) Une compétence liée

Toutefois il ne s'agit pas d'un pouvoir arbitraire. L'expression de ce consentement est soumis au principe de la bonne foi. Il est conditionné par le respect des droits que l'Etat a reconnu à ses ressortissants victimes du conflit sur la base des articles 7/7/7 et 8 des quatre Conventions ou sur celle de l'article 18, paragraphe 2 du Protocole II. Conformément aux articles 54 du Protocole I et 14 du Protocole II, il lui est interdit d'utiliser la famine comme méthode de guerre. Ce consentement est encore conditionné selon la nature et les circonstances de l'assistance humanitaire. Tel est notamment le cas de l'article 23 de la IVe Convention qui impose à tout Etat partie aux Conventions de Genève l'obligation d'accorder le libre passage de biens sanitaires, d'objets de culte et de biens indispensables aux enfants et aux femmes enceintes ou en couches. De même l'article 59 de la IVe Convention s'applique à la situation d'un territoire occupé et impose à la puissance occupante d'accepter les actions de secours si la population est insuffisamment approvisionnée. La formulation de l'article 59 est impérative. L'article 70 du Protocole I dispose que: «2. Les Parties au conflit et chaque Haute Partie contractante autoriseront et faciliteront le passage rapide et sans encombre de tous les envois, des équipements et du personnel de secours fournis conformément aux prescriptions de la présente Section, même si cette aide est destinée à la population civile de la Partie adverse». Enfin, dans les conflits armés non internationaux, l'Etat n'a plus l'exclusivité du consentement.

b) Une compétence partagée

L'article 3 commun aux quatre Conventions a bien été une véritable révolution juridique puisque désormais l'Etat accepte, dans cette situation humiliante où son autorité est bafouée, que ses rapports avec la partie de la population en révolte contre lui soient régis par le droit international humanitaire. En termes d'assistance, trop souvent encore on méconnaît l'exacte portée de cette disposition. C'est d'autant plus regrettable que dans cette situation, la plus fréquente depuis 1949, le besoin d'une aide extérieure, notamment médicale, se fera sentir le plus souvent du côté des rebelles.

Rappelons que, d'après l'article 3 commun aux quatre Conventions, «un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit». Deux hypothèses peuvent être envisagées:

— un organisme humanitaire impartial veut intervenir sur la partie du territoire soumise à l'autorité du gouvernement légal; celui-ci doit donner son accord;

— cet organisme veut intervenir sur la partie du territoire contrôlée par les rebelles. Il faut, mais il suffit que les autorités de ces derniers donnent leur consentement, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir aussi celui du gouvernement légal, dès lors qu'il est matériellement possible d'accéder à ce territoire sans passer par celui contrôlé par le gouvernement.

Comme l'a écrit Yves Sandoz,[9] le système de l'article 3 «autorise pratiquement le CICR (ou un autre organisme humanitaire impartial) à pénétrer sur un territoire sans l'accord d'un gouvernement qui représente encore l'ensemble de l'Etat sur le plan international». Sans doute, le problème de la mise en œuvre de cette disposition se pose-t-il lorsque le gouvernement refuse de reconnaître l'existence d'une situation de conflit armé; cependant, le CICR «ne saurait renoncer à agir sur une bonne partie du territoire de l'Etat, qui échappe au contrôle du gouvernement, sous prétexte que ce dernier nie l'évidence».

Ce régime juridique n'est-il pas cependant remis en cause par l'article 18 du Protocole II aux termes duquel l'Etat prétend désormais avoir le monopole du consentement? Le Protocole n'étant qu'additionnel, les dispositions du traité principal, les Conventions de 1949, continuent à l'emporter d'après la Convention de Vienne sur le droit des traités, d'autant plus que les Protocoles ont été faits pour améliorer le sort des victimes et non pour le remettre en cause. Le CICR n'a pas hésité à déclarer qu'il faut rejeter cette formule drastique et espérer qu'elle ne donnera lieu en aucun cas à des interprétations restrictives qui limiteraient des actions de secours en faveur des victimes innocentes. A l'occasion de sa X^e^ session, la Commission médico-juridique de Monaco a adopté à l'unanimité une résolution dans laquelle il est affirmé: «Dans les conflits armés non internationaux, aux termes de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève, une organisation médicale non gouvernementale a le droit d'agir auprès de chacune des Parties, gouvernementales ou non gouvernementales, à condition d'avoir obtenu l'accord de la Partie auprès de laquelle elle intervient».[10]

---

[9] «Le droit d'initiative du Comité international de la Croix-Rouge», *German Yearbook of International Law*, Volume 22, 1979, p. 365.

[10] Cf. Maurice Torrelli, «La protection du médecin volontaire», *Annales de droit*

c) Un accord sous réserve

L'Etat est, en effet, en droit de donner son consentement sous réserve du respect de certaines conditions.

De manière générale, l'action de secours doit être humanitaire, impartiale et non discriminatoire: elle est exclusivement destinée à venir en aide aux victimes en étant distribuée proportionnellement selon les besoins et en subvenant en priorité aux détresses les plus urgentes. Les actions de secours doivent également être menées dans le respect des lois du pays, sans gêner les opérations militaires.

L'Etat dispose ainsi d'un pouvoir de contrôle dont les modalités peuvent varier selon les situations. Il ne s'agit d'ailleurs pas seulement de l'Etat sur le territoire duquel l'action se déroule, mais encore de celui qui autorise le passage. Ce contrôle pourra alors être effectué soit par un Etat neutre, soit par le CICR, soit par un autre organisme humanitaire et impartial, [article 61 de la IVe Convention, par une Puissance protectrice, article 70, 3, b) du Protocole I, article 23 de la IVe Convention].

Globalement, il est possible de dire que la condition de contrôle de la distribution des secours, qu'elle soit imposée par le droit ou exigée par la Partie qui autorise les secours, apparaît bien «comme étant liée à l'obligation d'accepter les secours dont elle serait le corollaire».[11]

Sans doute, en dépit de la reconnaissance de ce droit à l'assistance, trop souvent encore la souveraineté tient-elle l'humanité en l'état. L'Etat peut toujours avoir la tentation de refuser de reconnaître l'existence d'un conflit armé, l'urgence et la nécessité de secours extérieurs, de dénoncer l'ingérence. Il ne peut pour autant dégager sa responsabilité devant la communauté des Etats parties aux Conventions de Genève. Sur ce plan, le droit humanitaire est un précurseur de nouvelles tendances du droit international. Bien avant que l'on ait découvert l'existence d'une communauté internationale, l'article 1 commun aux quatre Conventions de Genève l'avait déjà fondée en droit en obligeant les Etats, au titre d'une véritable *actio popularis*, «à faire respecter» les Conventions «en toutes circonstances», non seulement par des pressions diplomatiques sur les Etats en situation de conflit, qui viendraient à oublier leurs obligations, mais aussi par des mesures économiques ou autres, admises par le droit international et ne comportant pas l'emploi de la force armée en violation de la Charte

---

international médical, N° 33, 1986, Palais de Monaco, résolution III, p. 79.

[11] XXVIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Mise en œuvre du droit international humanitaire, protection de la population civile et des personnes hors de combat*, document établi par le CICR, Genève, 1991, p. 9.

des Nations Unies.[12] Il suffirait donc que les Etats veuillent bien prendre conscience de leurs obligations, sans qu'il soit nécessaire de les effaroucher davantage au nom d'un devoir d'ingérence humanitaire.

II. L'INGÉRENCE: UN DEVOIR CONTESTÉ AU NOM DE LA SOUVERAINETÉ

«Le devoir de non-ingérence s'arrête où naît le risque de non-assistance» déclarait le président de la République française, le 30 mai 1989, à l'ouverture de la réunion de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) sur les droits de l'homme. L'ingérence est ainsi justifiée au nom de l'humanité. Il faut alors que les ONG en particulier,[13] mais aussi le cas échéant un Etat tiers, puissent intervenir lorsque l'urgence et les besoins essentiels d'une population le requièrent, même à l'encontre de la volonté de l'Etat. A défaut d'accepter ce principe, les Etats ne peuvent-ils pas rechercher une amélioration des modalités de l'assistance humanitaire?

A. L'ingérence au nom de l'humanité

Nous sommes en effet en présence d'une poussée normative de l'humanité dans le domaine des droits de l'homme qui retentit sur celui du droit humanitaire. Le droit d'ingérence devrait trouver son assise dans l'affirmation d'un droit à la vie en dépit des frontières. Par la résolution 43/131, l'Assemblée générale de l'ONU a notamment reconnu «que le fait de laisser les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme». Par les résolutions 688 et 733, le Conseil de sécurité tirera les conséquences de la prise en considération par l'Organisation des Nations Unies de la dimension humanitaire.

---

[12] Cette interprétation est confirmée par la résolution de l'Institut de droit international de 1989, citée. Il faut également rappeler que l'article 89 du Protocole I prévoit que, dans les cas de graves violations du droit humanitaire, les Etats se sont engagés à agir tant conjointement que séparément, en coopération avec l'ONU et conformément à sa Charte.

[13] La résolution 43/131 souligne l'importance de leur rôle: «Consciente que, à côté de l'action des gouvernements et des organisations intergouvernementales, la rapidité et l'efficacité de cette assistance reposent souvent sur le concours et l'aide d'organisations locales et d'organisations non gouvernementales agissant dans un but strictement humanitaire».

a) La poussée normative de l'Assemblée générale

Au cœur de la tension entre humanité et souveraineté, les droits de l'homme tendent en effet à apparaître comme:

1. Le fondement d'un nouvel ordre humanitaire

La résolution adoptée par l'Institut de droit international à Saint-Jacques-de-Compostelle affirme que «les droits de l'homme bénéficiant désormais d'une protection internationale cessent d'appartenir à la catégorie des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale des Etats»; que l'obligation «internationale» de respect des droits de l'homme est une obligation *erga omnes*, investissant tout Etat d'un «intérêt juridique» à la protection des droits de l'homme. Après avoir rappelé en son article 5 que l'offre de secours ne constituait pas une ingérence, elle précise: «Toutefois, de telles offres de secours ne peuvent, notamment par les moyens mis en œuvre, revêtir des apparences d'une menace d'intervention armée ou de toute autre mesure d'intimidation; les secours seront accordés et distribués sans discrimination. Les Etats sur le territoire desquels de telles situations de détresse existent ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires».

Pour autant, les Etats ont-ils renoncé à invoquer la résolution 36/103 votée par l'Assemblée générale le 9 décembre 1981 sur «l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats» qui souligne «le devoir d'un Etat de s'abstenir d'exploiter et de déformer les questions relatives aux droits de l'homme dans le but de s'ingérer dans les affaires intérieures des Etats et d'exercer des pressions sur les Etats ou de susciter la méfiance ou le désordre à l'intérieur des Etats ou de groupes d'Etats et entre eux»? L'ingérence et *a fortiori* l'intervention dès lors qu'elle peut revêtir la forme d'une coercition armée, sont toujours condamnées par le droit international. L'interdiction, rappelée notamment par la résolution 2625 du 24 octobre 1970, n'a pas été jugée suffisante pour rassurer les Etats dans un domaine aussi sensible que celui des conflits armés non internationaux. L'article 3 du Protocole II réaffirme donc les principes d'inviolabilité de la souveraineté nationale et de non-intervention dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence d'un Etat, «pour quelque raison que ce soit», au motif notamment que des organisations privées auraient commis des abus sous couvert d'activités humanitaires. L'interdiction est générale et «s'adresse donc non seulement aux Etats, mais aussi à d'autres entités, organisations internationales ou non gouvernementales, qui prendraient

prétexte du Protocole pour s'immiscer dans les affaires de l'Etat sur le territoire duquel se déroule le conflit armé».[14]

2. *Le principe de subsidiarité*

Les résolutions de l'Assemblée générale ont d'abord le mérite de souligner l'importance de l'aide que des ONG peuvent apporter à côté des Etats ou des organisations internationales dans des situations d'urgence. Ces résolutions, comme celles de l'Institut, élargissent considérablement le champ d'intervention puisque ce droit pourrait être exercé non seulement en temps de conflits armés,[15] de troubles et de tensions internes, mais aussi en cas de catastrophes naturelles ou pour faire face aux conséquences d'une violation massive des droits de l'homme. Cet élargissement comporte cependant un risque: l'Etat réfractaire à cette approche pourrait avoir tendance à tout rejeter, y compris le droit humanitaire dans une situation de conflit armé.

L'objectif fondamental ainsi poursuivi vise à imposer le libre accès aux victimes en cas d'urgence. On retrouve alors le problème du consentement et il faut essayer d'amadouer les Etats pour leur faire admettre ce principe. Il en résulte cependant une situation juridiquement confuse. Le consentement de l'Etat est toujours requis. La résolution 43/131 «réaffirme... la souveraineté des Etats affectés et le rôle premier qui leur revient dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire sur leurs territoires respectifs». Mais en cas de refus, intervient alors le principe de subsidiarité. «C'est seulement 'en second' que l'aide internationale intervient, en substitut des actions qu'aurait dû entreprendre l'Etat territorialement compétent, que cette action soit subie ou délibérée».[16] Il en résulte que «le fait de laisser les victimes... sans assistance humanitaire représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme» (préambule de la résolution, paragraphe 8). L'urgence commande la rapidité d'intervention et le document exprime le souhait

---

[14] Cf. *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949* (Ed. Yves Sandoz, Christophe Swinarski, Bruno Zimmermann), CICR, Martinus Nijhoff Publishers, Genève, 1986 — Protocole II, article 3, p. 1987. Il est donc difficile d'admettre avec Mario Bettati que le principe de non-ingérence «ne vise que les Etats et les organisations intergouvernementales», *RGDIP, op. cit.*, p. 651.

[15] Ces résolutions, sans viser les situations de conflits armés («assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre»), semblent implicitement inclure les situations de catastrophes créées par l'homme, c'est-à-dire les conflits armés.

[16] Mario Bettati, in *Trimestre du Monde*, 1992, p. 31.

que la communauté internationale puisse «répondre rapidement et efficacement aux appels à l'assistance humanitaire d'urgence lancés notamment par l'intermédiaire du Secrétaire général» des Nations Unies (préambule, paragraphe 5). Ces dernières se déclarent convaincues que... «la rapidité permet d'éviter que le nombre de ces victimes ne s'accroisse tragiquement» (*idem*, paragraphe 10). Dès lors, s'impose le principe de libre accès aux victimes qui est du même coup la partie la plus «révolutionnaire» de ce texte.[17] La résolution 43/131 demeure, il est vrai, limitée à l'énoncé du principe selon lequel le rôle 'premier' revient à l'Etat sur le territoire duquel la catastrophe a eu lieu. On pourrait en déduire que l'exercice d'un rôle 'second' dévolu aux organisations humanitaires est automatique dès lors que le 'premier' ne s'est pas exercé. Une telle interprétation se déduit de la logique d'ensemble de la résolution 43/131 qui repose tout entière sur l'intérêt des victimes. La pratique subséquente confirme cette interprétation».[18]

L'idée qui a sous-tendu le raisonnement du doyen Bettati, lorsqu'il a présenté et défendu ces résolutions, s'inspire directement de l'article 17 de la Convention de Montego Bay qui, dans le cadre du droit de passage inoffensif dans la mer territoriale, autorise l'arrêt et le mouillage «en cas de force majeure ou de détresse ou dans le but de porter secours à des personnes, des navires ou des aéronefs en danger ou en détresse». L'idée est séduisante; encore faudrait-il qu'elle soit consacrée par un texte de droit positif. Quant à l'interprétation logique de la résolution 43/131 dont les modalités sont développées par la résolution 45/100, elle s'inscrit dans une approche *de lege ferenda*, en attendant que cette *opinio juris* soit confirmée par la pratique.

3. Les principes de conduite: la revalorisation nécessaire de la neutralité

Si le CICR apparaît comme le modèle des organismes humanitaires impartiaux, il faut donc commencer par rappeler qu'il doit respecter les principes du Mouvement. Ces principes ont d'abord une valeur interne incontestable puisque, d'après le préambule des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, «le Mouvement, dans la poursuite de sa mission, est guidé par ses Principes fondamentaux». Tous les Etats, parties aux Conventions, l'ont reconnu en adoptant ses Statuts.

---

[17] *Ibidem.*

[18] Mario Bettati, *RGDIP, op. cit.*, p. 656.

La Cour internationale de Justice, dans son arrêt sur le Nicaragua, en a ensuite confirmé la portée en faisant des principes d'humanité et d'impartialité, proclamés par la Croix-Rouge, les conditions essentielles de toute action humanitaire. Il est alors parfaitement regrettable qu'elle n'ait pas cru bon d'inclure dans ces modalités le principe de neutralité qui est pour le moins aussi important que celui d'impartialité. Certes la neutralité peut être mal comprise; elle n'en est pas moins la condition première de l'action humanitaire.

«La vie n'est pas neutre, engagez-vous». Cet appel du quotidien ne peut qu'aviver la frustration profonde de ceux qui, dans l'action humanitaire, doivent respecter le principe de neutralité. «Ce principe est peut-être une incongruité au sein de l'humanitarisme moderne qui se réclame davantage de l'engagement. Il est également isolé au sein des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge qui sont tous des principes d'action, des principes positifs. Seule la neutralité est une notion négative, un concept d'abstention. Pour les uns, il est synonyme d'indifférence, pour les autres, il n'a plus cours dans un monde qui presse l'individu à participer activement par un engagement personnel. Transférée au niveau du conflit armé, de troubles intérieurs, la neutralité mal comprise apporte des arguments à ses détracteurs, prêts à clamer après Loysel: «Qui peut et n'empêche, pèche!»[19]

C'est elle qui pose problème avec des ONG qui prétendent en même temps apporter des secours et dénoncer les violations des droits de l'homme.[20] «La neutralité est certes une condition essentielle de l'action humanitaire. Mais on ne saurait aujourd'hui s'en faire, comme jadis, une conception intégriste aux conséquences funestes dans certaines situations. La seconde génération de l'action humanitaire, celle des *French doctors* et des multiples ONG médicales et sanitaires nées à la fin des années soixante, refuse les effets d'une neutralité paralysante aux conséquences passives. La neutralité ne saurait désor-

---

[19] Jacques Meurant, «Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et humanitarisme moderne», in *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, CICR, Martinus Nijhoff Publishers, Genève, La Haye, 1984, p. 899.

[20] Ainsi en sera-t-il notamment du médecin volontaire qui a prêté le serment modifié par «Médecins du Monde»: «Médecin, fidèle aux lois de l'honneur et de la probité édictées par le serment d'Hippocrate, je m'engage, dans la mesure de mes moyens, à donner mes soins à ceux qui, dans le monde, souffrent de corps ou d'esprit, je refuse que la science ou le savoir médical couvre l'oppression ou la torture, que l'on porte atteinte à la dignité de l'homme, que l'on cache l'horreur... Je m'engage à témoigner. Je fais ces promesses solennellement, librement, sur l'honneur».

mais, sauf au prix d'une perversion majeure, fonder l'inaction, justifier l'abstention, conforter l'attentisme en matière humanitaire».[21]

Or, la neutralité est à la base du droit humanitaire qui interdit de prendre position sur les causes du conflit. Sans doute, si elle dicte au CICR sa discrétion, elle ne signifie pas cependant indifférence à l'égard des victimes. Dès lors, lorsque devant des violations flagrantes du droit humanitaire il n'y a plus rien à espérer, on sait que le CICR en appellera publiquement à l'ensemble des Etats parties aux Conventions. Mais il ne s'agit que de cas extrêmes, car il ne suffit pas d'accomplir des missions humanitaires pour être accepté par les Etats. Ces derniers sont toujours prompts à dénoncer l'ingérence dans leurs affaires intérieures, surtout dans les situations de conflits armés internes; il faut donc gagner la confiance et la conserver: se déclarer neutre n'est pas suffisant, encore faut-il le prouver par son comportement. Le CICR est donc à ce titre incité à obtenir l'accord des deux parties dans un conflit intérieur, même si l'impartialité l'oblige à accorder un traitement «paritaire» aux deux camps, voire à donner la priorité aux rebelles lorsque ceux-ci en ont le plus besoin; il sait alors que sa neutralité risque d'être contestée par l'Etat, avec, comme conséquence immédiate, l'impossibilité de continuer sa mission.

Il est donc heureux de voir réapparaître la condition de neutralité dans la résolution 43/131 qui rappelle que «les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité devraient faire l'objet d'une particulière considération pour tous ceux qui dispensent une assistance humanitaire». Tous, c'est-à-dire aussi bien le CICR que les services publics d'un Etat qui peuvent être amenés à conduire des actions de secours humanitaire et, bien sûr, les ONG. Le respect de ce principe est d'autant plus nécessaire que l'action du Conseil de sécurité politise encore plus le débat.

b) L'action du Conseil de sécurité

L'unanimité des cinq membres permanents, rendue possible par une conjoncture favorable, a permis au Conseil de sécurité de pouvoir enfin exercer sa fonction de Directoire international. Autre nouveauté: avec la résolution 688/1991, il intègre les préoccupations humanitaires dans le droit des Nations Unies. Cette «tendance à l'excroissance de l'humani-

---

[21] Mario Bettati, «Assistance humanitaire et droit international» in *Les droits de l'homme et la nouvelle architecture de l'Europe*, publication de l'Institut du droit de la paix et du développement, Nice, 1991, p. 169.

taire hors du droit des conflits armés»[22] ne va d'ailleurs pas sans soulever de nombreux problèmes.

1. La confirmation de l'ingérence dans les affaires intérieures

La résolution 688/1991 «exige que l'Irak... mette fin sans délai» à la répression, «exige de l'Irak qu'il coopère avec le Secrétaire général». Visant l'article 2, paragraphe 7 de la Charte, le Conseil estime que «la répression des populations civiles iraquiennes dans de nombreuses parties de l'Irak, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde, (...) a pour conséquence de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région». On a, en effet, parfois tendance à oublier que l'article 2, paragraphe 7, qui consacre en principe le domaine réservé à la compétence nationale, ne saurait faire obstacle «à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII», dès lors que le Conseil a constaté une menace à la paix.

Dans l'ordre juridique de la Charte, la qualification des situations et les décisions que le Conseil de sécurité peut être amené à prendre sont incontestables, même si politiquement elles peuvent être critiquées. Comme l'écrit le doyen René Jean Dupuy, sur ce plan, «l'ingérence ne constitue en rien une nouveauté. Elle est parfaitement légale».[23] Pour autant, ce rapprochement, voire cette intégration, du *jus ad bellum* et du *jus in bello* est-il heureux?

2. L'humanité à la carte?

Cette action reste, en effet, aléatoire; elle peut toujours être paralysée par le veto; elle dépend d'une appréciation d'opportunité par les membres du Conseil. Cette approche sélective ne peut être que discriminatoire[24] et il est évident qu'elle ne peut être menée contre n'importe quel Etat en fonction de sa puissance: on peut alors penser que «le droit humanitaire était jusqu'ici un droit universel; le droit d'ingérence est, lui, un droit de l'inégalité».[25]

---

[22] Pierre-Marie Dupuy, «Après la guerre du Golfe...», *RGDIP*, tome 95/1991/3, p. 269.

[23] *Trimestre du Monde, op. cit.*, p. 12.

[24] Discrimination entre les peuples; ainsi le ministre algérien des Affaires étrangères demande le 25 avril 1991 que l'ingérence humanitaire soit exercée au profit du peuple palestinien; discrimination aussi entre les Chiites et les Kurdes irakiens.

[25] Jean-Christophe Rufin, *op. cit.*, p. 27.

3. La diplomatie humanitaire des Etats

Cette action du Conseil de sécurité illustre les ambiguïtés qui peuvent découler du passage de l'action humanitaire des organismes privés à celle des Etats. Parallèlement à l'opération d'assistance sous l'égide des Nations Unies, sur la base de la résolution 688, et sous l'autorisation du Conseil de sécurité, les Etats-Unis, répondant à la pression de la Turquie, de la France et de la Grande-Bretagne, vont monter l'opération «Provide Comfort», opération armée même si elle est à finalité humanitaire. Certes des moyens militaires peuvent être utilisés à des fins humanitaires, lorsqu'il s'agit par exemple pour un Etat d'évacuer ses ressortissants. En Yougoslavie, la présence d'un ministre français et du bateau de guerre «La Rance» a pu inciter le gouvernement yougoslave à faire quelques concessions. Des bateaux humanitaires avaient fait auparavant route vers le Liban... Mais la présence d'un navire de guerre, si elle peut être nécessaire, a toujours une signification ambivalente. «Les Etats ont compris tout le profit qu'ils pouvaient tirer d'une diplomatie de la charité et de l'urgence. Peu coûteuse, de fort effet médiatique, consensuelle, une telle activité est idéale pour des gouvernements en mal de perspectives politiques. L'opération de secours aux Kurdes a été surtout l'occasion de consacrer l'ingérence de l'Etat dans l'action humanitaire. Je suis de ceux qui ne s'en réjouissent pas. Quand des armées entrent en action — quelle que soit cette action —, je crains que des motifs bien autres qu'humanitaires soient en cause».[26] Pour Rony Brauman, président de *Médecins sans frontières*, il est impératif de lutter contre la tentation des Etats d'assurer la mise en œuvre de l'action humanitaire, qui doit rester l'apanage des ONG, pour qu'elle ne soit pas réduite à un outil parmi d'autres de la panoplie diplomatique.

4. Une consécration coutumière du droit d'ingérence humanitaire?

Le Conseil de sécurité semble confirmer le droit d'accès aux victimes mais il le fait avec une certaine retenue. Il n'exige plus, il «insiste pour que l'Irak permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Irak et qu'il mette à leur disposition tous les moyens nécessaires à leur action» (résolution 688/1991, paragraphe 3). Cet accès doit être autorisé par le gouvernement irakien conformément au respect de la souveraineté et de l'indépendance politique de l'Irak, rappelle le Préambule.

---

[26] Jean-Christophe Rufin, *op. cit.*, p. 29.

Si la résolution fait appel aux Etats, aux institutions spécialisées comme aux organisations humanitaires internationales pour qu'ils participent à l'assistance humanitaire, c'est néanmoins au Secrétaire général de l'ONU qu'incombe la responsabilité de réaliser l'opération d'assistance; ce dernier conclura un accord le 18 avril 1991, avec le gouvernement irakien. Ainsi, même dans ces circonstances exceptionnelles, la nécessité du consentement semble bien être confirmée.

On peut enfin se demander si les actions du Conseil de sécurité en Irak et en Somalie peuvent être considérées comme ayant valeur de précédent. Le ministre français des Affaires étrangères semble en douter. Après avoir déclaré que le Conseil de sécurité dit le droit,[27] il écrit: «L'application de ce plan de secours d'extrême urgence humanitaire a exigé que l'on franchisse, dans le cadre de la résolution 688, les strictes limites du droit international en matière d'ingérence; il s'est en effet agi de l'exercice *de facto* d'un droit d'intervention dans les affaires intérieures d'un Etat. Quarante-cinq ans après l'initiative française de San Francisco, c'est un progrès décisif. Mais cette résolution a été prise pour un cas particulier, par un organe unique, le Conseil de sécurité, qui ne pose pas de principes généraux mais édicte des injonctions et engage des actions. Elle se différencie donc des résolutions adoptées par l'Assemblée générale qui posent, elles, des principes généraux, des normes de conduite éthiques et politiques».[28]

Le doyen Bettati partage cette incertitude: «Le pragmatisme de l'action humanitaire internationale enferme encore celle-ci dans les improvisations diplomatiques. Mais la multiplication des opérations de plus en plus souvent acceptées et saluées nous encourage. Le droit international positif n'a pas encore codifié une norme contraignante dans ce domaine. Les embryons des éléments constitutifs d'une coutume sont-ils à l'œuvre? Tout ceci en a l'odeur, la saveur, la couleur comme dit une certaine publicité, mais est-ce vraiment la coutume?»[29] Ce contexte ne permet-il pas cependant l'amélioration des modalités de l'assistance?

B. L'amélioration des modalités de l'assistance

Si le droit à l'assistance humanitaire existe depuis longtemps en droit humanitaire, il est par contre incontestable que ses modalités de mise en œuvre doivent être améliorées pour faciliter l'accès aux

---

[27] *Le Monde*, 12 mars 1991.

[28] *Op. cit.*, (voir note 1), p. 62.

[29] Mario Bettati, «Assistance humanitaire et droit international» in *Les droits de l'homme et la nouvelle architecture de l'Europe, op. cit.*, p. 183-184.

victimes, protéger le personnel des actions de secours et coordonner ces dernières.

a) L'accès aux victimes

Par-delà la question de savoir si l'urgence peut justifier l'oubli du consentement, les résolutions de l'Assemblée générale ont le grand mérite de rappeler l'exigence de la rapidité dans les secours apportés. La résolution 43/131 a invité les Etats qui ont besoin d'une assistance à faciliter l'accès aux victimes. Elle «6. Prie instamment les Etats situés à proximité des zones victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, particulièrement dans le cas de régions difficiles d'accès, de participer étroitement aux efforts internationaux de coopération avec les pays touchés, en vue d'autoriser le transit de l'assistance humanitaire».[30] La résolution 45/100 demande aux Etats d'*étudier* l'établissement de «couloirs d'urgence» humanitaires qui devraient assurer un droit de passage limité dans le temps, dans l'espace, dans l'exercice et par une déontologie. Cette recherche doit être encouragée car elle peut contribuer à résoudre nombre de difficultés pratiques rencontrées par les opérations de secours.

b) La protection du personnel

Si cette question n'est plus au centre du débat actuel, elle était une des revendications majeures des ONG médicales qui ont présenté «une charte pour la protection des missions médicales» au Conseil de l'Europe, le 29 février 1984. Sur ce point encore, le droit humanitaire offre des garanties certaines.

Ainsi, l'article 71 du Protocole I pose en principe que le personnel participant aux actions de secours «2. (...) sera respecté et protégé». De même, les ONG à caractère médical[31] peuvent bénéficier de la protection générale conférée par l'article 16 du Protocole I et par l'article 10 du Protocole II: «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». Elles peuvent même bénéficier de la protection de l'emblème dès lors qu'elles respectent les

---

[30] Cette invitation devrait inciter les Etats à se souvenir qu'aux termes de l'article 70 du Protocole I, « 5. Les Parties au conflit et chaque Haute Partie contractante intéressée encourageront et faciliteront une coordination internationale efficace des actions de secours».

[31] En dépit ou grâce à l'imprécision du texte, on peut considérer que certaines d'entre elles sont susceptibles d'entrer dans la catégorie des «organisations internationales impartiales de caractère humanitaire» visée par l'article 9, 2, c) du Protocole I.

modalités prévues à cet effet. Certes, les modalités de cette protection mériteraient encore d'être précisées. Lors de sa X^e^ session, la Commission médico-juridique de Monaco a aussi souligné «l'importance de la mise en place d'une procédure permettant,

1. l'établissement de l'identité des membres composant les missions de secours;

2. le contrôle de la compétence professionnelle du personnel médical et para-médical;

3. la préparation de la mission dans le cadre d'une appréciation globale de la situation sanitaire [...].

[La Commission] *insiste* pour que toute utilisation de l'emblème protecteur soit strictement conforme aux dispositions prévues à cet effet par les Conventions de Genève et les Protocoles additionnels;

appelle tout particulièrement l'attention des organisations médicales non gouvernementales sur le fait que tout usage abusif de l'emblème porte atteinte à la protection de ceux qui l'emploient légalement;

réaffirme qu'en aucune circonstance, l'acte médical conforme à la déontologie ne peut être une cause de poursuite ni de condamnation pénale;

demande qu'en cas de capture, le personnel des organisations médicales non gouvernementales soit rapatrié sans délai».[32]

Mais une fois encore, c'est à partir des bases juridiques des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels qu'une amélioration de la protection devrait être recherchée.

c) La coordination des actions

La nécessité d'une meilleure coordination des opérations de secours est reconnue par tous. Elle doit permettre une appréciation des besoins en fonction de la situation d'urgence, pour éviter toute duplication des efforts déployés et améliorer l'efficacité de chacun. Elle devrait permettre aussi de faciliter le contrôle de la distribution des secours afin qu'ils ne soient pas détournés vers d'autres fins. Il est en effet difficile de contester dans ce domaine le partage de responsabilités entre l'organisme humanitaire et les autorités du pays receveur:

— vis-à-vis des victimes, l'organisme humanitaire doit veiller à ce que l'assistance ne parvienne qu'aux bénéficiaires;

— vis-à-vis des autorités elles-mêmes, l'organisme humanitaire fournit la garantie qu'il n'y a pas eu de trafic illicite;

---

[32] *Annales de droit international médical*, N° 33, 1986, résolution III, p. 79.

— vis-à-vis des donateurs, par sa présence et son action dont il doit rendre compte, l'organisme humanitaire peut leur fournir l'assurance que les envois ne servent pas d'autres buts que ceux auxquels ils sont destinés.

En ce sens, la création par l'Assemblée générale, le 19 décembre 1991, d'un poste de coordonnateur chargé des affaires humanitaires est certainement un progrès, même si elle suscite la méfiance des Etats non alignés.

Le CICR ne saurait être opposé à une amélioration de la coordination des actions de secours sous l'égide des Nations Unies. Son statut d'observateur ne peut d'ailleurs que faciliter la coopération pratique qu'il entretient depuis longtemps avec l'Organisation, sous réserve cependant que sa spécificité ne soit pas méconnue dans un contexte normatif incertain parce qu'ambigu ou dans des situations de cohabitation avec des tiers (Etats ou ONG) dont l'action sur le terrain ne correspondrait pas aux principes de conduite de l'assistance humanitaire.

Comme le dit Paul Grossrieder: «Dans son domaine propre, le CICR mène des opérations qui présupposent une neutralité et une impartialité totales. L'imbrication de ces interventions propres au CICR avec d'autres types d'initiatives politico-militaires dénature et ensuite discrédite la fonction d'intermédiaire neutre, car lorsque l'humanitaire et le militaire veulent se marier, l'on est proche de la quadrature du cercle» [...] «Ayant besoin de toute son indépendance et de sa neutralité pour agir en intermédiaire neutre entre les parties à un conflit, le CICR ne saurait en même temps être coordonné par un organisme intergouvernemental».[33] On peut encore se demander avec la Commission médico-juridique de Monaco, lors de sa XIe session, en mai 1991, s'il n'est pas nécessaire de «définir les modalités d'application de la notion "d'ingérence humanitaire" en prenant soin de maintenir la distinction entre les situations de conflits armés et celles de catastrophes naturelles».

Il est enfin de la responsabilité du président du CICR de «lutter contre la politisation de l'action humanitaire»: «Je considère toutefois que le CICR doit, pour soi-même et pour l'ensemble du Mouvement de la Croix-Rouge, défendre la spécificité de son mandat humanitaire, un mandat d'impartialité, d'indépendance et de neutralité tel qu'il découle des Conventions de Genève».[34]

Le droit à l'assistance humanitaire, tel qu'il est défini par le droit humanitaire, ne saurait certes donner pleinement satisfaction en raison

---

[33] *Bulletin CICR*, décembre 1991, N° 191, p. 1.

[34] Entretien avec Cornelio Sommaruga, *Bulletin CICR*, N° 192, janvier 1992, p. 2.

des limites évidentes qu'il comporte encore. C'est la raison d'ailleurs pour laquelle de nombreuses tentatives ont été faites pour essayer d'en améliorer l'exercice ou d'en élargir le champ d'application.[35] On doit souhaiter qu'à défaut d'une nouvelle Convention générale qui pourrait être l'occasion pour les Etats d'une remise en cause des règles existantes, soient au moins entreprises la recherche de cette déontologie visée par la résolution 45/100 ou l'élaboration d'un code de bonne conduite rappelant aux Etats comme aux ONG les principes qui doivent être respectés. En attendant, on ne saurait oublier que le droit humanitaire, «notamment dans ses dispositions sur les actions de secours s'est révélé efficace à l'usage car il exprime un compromis généralement acceptable entre les intérêts humanitaires et les réalités du combat ou de l'occupation [...] le meilleur qu'on puisse espérer».[36] Encore faut-il souligner que le respect du droit à l'assistance humanitaire ne doit pas être dissocié de l'observation du droit humanitaire dans son ensemble puisqu'il en est le fondement.

Maurice Torrelli

Maurice Torrelli, professeur de droit international, doyen de l'Institut du Droit de la Paix et du Développement, U.F.R. de l'Université de Nice-Sophia Antipolis. Membre du Tribunal Suprême, du Conseil d'Etat et de la Commission médico-juridique de la Principauté de Monaco.

Principales publications: *Le médecin et les droits de l'homme*, Berger-Levrault, Paris, 1983; *Le droit international humanitaire*, P.U.F., Paris, 2e édition 1989; *Les relations extérieures de la Communauté Européenne*, P.U.F., Paris, 4e édition, 1992; «La neutralité», *Annales de droit international médical*, Palais de Monaco, 1992.

---

[35] Voir Peter Macalister-Smith, «Protection de la population civile et interdiction d'utiliser la famine comme méthode de guerre — Projets de textes relatifs à l'assistance internationale humanitaire», *RICR*, N° 791, septembre-octobre 1991, pp. 476 et ss.; Michael A. Meyer, «L'action humanitaire, un compromis délicat», *RICR*, N° 767, septembre-octobre 1987, pp. 520-522.

[36] Meyer, *op. cit.*, p. 523.