

L'assistance à la population civile dans le droit international humanitaire: évolution et actualité

par Denise Plattner*

1. Introduction

Les juristes, conscients de la multiplicité des règles qui s'appliquent pendant la guerre, donnent une définition relativement élaborée du droit international humanitaire. Selon eux, l'expression «*droit international humanitaire applicable dans les conflits armés s'entend des règles internationales, d'origine conventionnelle ou coutumière, qui sont spécifiquement destinées à régler les problèmes humanitaires découlant directement des conflits armés, internationaux ou non, et restreignant, pour des raisons humanitaires, le droit des Parties en conflit d'utiliser les méthodes et les moyens de guerre de leur choix ou protégeant les personnes et les biens affectés, ou pouvant être affectés, par le conflit*». ¹

La plupart des règles du droit international humanitaire sont contenues dans les traités internationaux que sont les quatre Conventions de Genève de 1949, qui lient la presque totalité des Etats (169 Etats parties), et les deux Protocoles additionnels de 1977, dont le premier concerne les conflits armés internationaux et auquel 110 Etats sont parties, tandis que le deuxième, auquel 100 Etats sont parties, réglemente les conflits armés non internationaux. ²

* Cet article est basé sur une communication présentée par l'auteur au colloque «Le droit international aujourd'hui: la paix, la guerre», organisé à Paris les 16 et 17 avril 1992 par la section de philosophie politique, économique et sociale du Centre national de la recherche scientifique de l'Université de Paris (Nanterre).

¹ *Commentaire des Protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève de 1949*, éd. par Yves Sandoz, Christophe Swinarski, Bruno Zimmermann, Comité international de la Croix-Rouge, Martinus Nijhoff Publishers, Genève, 1986, 1647 pp., p. XXVII.

² Etat au 15 mai 1992.

Le droit international humanitaire est bien souvent appelé également *ius in bello*, expression que l'on utilise notamment pour l'opposer au *ius ad bellum* ou *ius contra bellum*, soit cette partie du droit international qui comprend les règles relatives à l'interdiction de l'usage de la force armée. La séparation entre le *ius contra bellum* et le *ius in bello* est ainsi rigoureusement étanche, ce qui a pour effet de préserver le droit humanitaire de toute influence du *ius contra bellum*. En d'autres termes, le droit humanitaire doit être observé par tous les belligérants, agresseur et agressé; de même, le droit humanitaire s'applique quels que soient la cause ou le motif de la guerre.

Contrairement à ce que l'on pense parfois, l'interdiction de la guerre a plutôt favorisé le développement du droit humanitaire. L'adoption des quatre Conventions de Genève suit de quatre ans celle de la Charte des Nations Unies. Le progrès du droit humanitaire irait donc de pair avec celui du *ius contra bellum*.

Par rapport au droit international humanitaire, le Comité international de la Croix-Rouge, qui doit être distingué des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et de la Fédération de ces Sociétés, remplit différentes fonctions. Les Etats le chargent de préparer les développements de ce droit, tâche qu'il a assumée dès sa création en proposant l'adoption de la I^{re} Convention de Genève sur les blessés et les malades des forces armées de 1864.³ D'un autre côté, le CICR doit également veiller à l'application des règles humanitaires, notamment en visitant les prisonniers de guerre et en se rendant dans les territoires occupés.⁴ Enfin, le CICR dispose d'un droit d'initiative qui lui permet d'accomplir, avec l'accord des autorités concernées, toute tâche qu'il estime nécessaire du point de vue de l'intérêt des victimes des conflits armés et qui donne effet aux fins générales du droit humanitaire.⁵

³ Voir à ce sujet l'article 5, paragraphe 2, lettre g) des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés par la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève en octobre 1986. Le texte de ces Statuts a été publié dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N^o 763, janvier-février 1987, pp. 25 et ss.

⁴ Voir l'article 126 de la III^e Convention de Genève et l'article 143 de la IV^e Convention de Genève, qui concernent le contrôle des dispositions édictées en faveur des prisonniers de guerre et des personnes civiles protégées par la IV^e Convention de Genève, respectivement. Les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge formulent de manière générale les différentes compétences liées à la fonction du contrôle de l'application du droit international humanitaire en indiquant, à l'article 5, paragraphe 2, lettre c), que le CICR a pour rôle «de travailler à l'application fidèle du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés» (cf. note 3).

⁵ Le droit d'initiative du CICR est reconnu, pour les conflits armés

2. La protection de la population civile jusqu'en 1949

Le droit humanitaire reconnaît à la population civile d'un Etat belligérant le droit d'être secourue. Ainsi, il prend en compte, d'une part, les conséquences qu'une guerre entraîne presque inévitablement sur le niveau de vie de la population, et, d'autre part, le fait que les souffrances ainsi engendrées sont inutiles, puisqu'elles affectent des personnes qui ne participent pas directement aux hostilités. Il convient peut-être de rappeler ici que le droit humanitaire repose sur le principe, codifié par la Déclaration de Saint-Pétersbourg de 1868, selon lequel «*le seul but légitime que les Etats doivent se proposer durant la guerre est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi*». ⁶ Dans son principe comme dans ses modalités, ainsi que nous le verrons plus loin, l'assistance à la population civile n'est que l'un des aspects de la protection de cette dernière contre les rigueurs d'un conflit armé. Pour cette raison, le développement des règles sur l'assistance est lié à celui des règles du droit humanitaire qui protègent la population civile.

Or, avant 1949, la population civile ne faisait pas l'objet, en tant que telle, de règles humanitaires. Les dispositions contenues dans le Règlement annexé à la IV^e Convention de La Haye n'avaient en vue que certains des agissements d'une armée d'occupation. ⁷ Contrairement à ce qui fut prévu dès 1899 pour les prisonniers de guerre, le Règlement annexé de 1907 ne mentionnait pas la possibilité pour les civils de recevoir des secours. Il est intéressant, d'autre part, de relever que les gouvernements d'alors étaient si convaincus de l'impossibilité d'interner les ressortissants d'un belligérant habitant sur le territoire de la partie adverse qu'ils ont refusé d'inclure cette interdiction dans le texte. ⁸

internationaux, dans les articles 9/9/10 des Conventions de Genève et 81, paragraphe 1, deuxième phrase du Protocole additionnel I, pour les conflits armés non internationaux, au deuxième alinéa de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève. Les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge le consacrent, pour les situations de conflits armés et de troubles intérieurs, à l'article 5, paragraphe 2, lettre d) (cf. note 3).

⁶ Il s'agit de la Déclaration de Saint-Pétersbourg de 1868 à l'effet d'interdire l'usage de certains projectiles en temps de guerre. Pour une version en anglais de ce texte, voir *The Laws of Armed Conflict, A Collection of Conventions, Resolutions and Other Documents*, éd. par Dietrich Schindler, Jirí Toman, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Institut Henry-Dunant, Genève, 1988, 1033 pp., pp. 285-288.

⁷ Voir les articles 42 à 56 du Règlement annexé à la IV^e Convention de La Haye des versions de 1899 et de 1907. Pour une version en anglais de ces textes, voir Schindler/Toman, *op. cit.*, pp. 75-93 (cf. note 6).

⁸ *Commentaire de la IV^e Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, publié sous la direction de Jean S. Pictet,

La Première Guerre mondiale a apporté un démenti flagrant à ces vues optimistes. Sur la base des expériences de cette guerre, le CICR a proposé, dès 1921, des avant-projets destinés à répondre aux problèmes humanitaires qui avaient pu être constatés. Les principales dispositions interdisaient, en pays occupés, les déportations et l'exécution d'otages et assuraient aux civils le droit de correspondre et de recevoir des secours.⁹

En 1929, les gouvernements n'ont pourtant voulu s'engager qu'en faveur des militaires, et seule la Convention sur les prisonniers de guerre fut adoptée. En 1934 toutefois, la Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Tokyo, adopta un nouveau projet, qui aurait dû être présenté à une Conférence diplomatique prévue pour 1940.¹⁰ Mais il était alors trop tard, puisque la Seconde Guerre mondiale a éclaté en 1939. Si ce projet avait été adopté, le contexte juridique et politique afférent au sort des Juifs et de la population civile des territoires occupés par l'Allemagne nazie aurait été différent, bien qu'on ne puisse être certain qu'il aurait suffi à prévenir la barbarie qui s'est instaurée alors.

A la fin de la Seconde Guerre mondiale, plus personne ne mettait en cause la nécessité d'adopter un instrument dédié spécifiquement à la protection des civils en temps de guerre. Tandis que la protection des blessés, des malades et des naufragés des forces armées ainsi que celle des prisonniers de guerre se voyaient surtout développées, de par l'adoption des I^{re}, II^e et III^e Conventions de Genève de 1949, l'adoption de la IV^e Convention de Genève de 1949, relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, représentait un progrès considérable par rapport à la réglementation antérieure. Il n'est donc pas surprenant que les premières règles sur les secours aux civils ont vu le jour en 1949.

On a pourtant relaté que, pour le CICR, la nécessité de nouvelles règles protégeant les civils était apparue dès la Première Guerre mondiale. Pourquoi? Dans son *Commentaire* de la IV^e Convention de Genève, le CICR remarque que les premiers signes de la guerre totale, qui expose les civils aux mêmes dangers que les soldats et dont les hostilités débordent la zone du front, s'étaient manifestés pendant la guerre de 14-18 déjà.¹¹

Genève, 1956, 729 pp., p. 7.

⁹ *Ibidem*, p. 8.

¹⁰ *Ibidem*, p. 8.

¹¹ *Ibidem*, p. 7.

3. La réglementation de l'assistance dans le cadre du blocus et de l'occupation d'un territoire

Les dispositions les plus importantes de la IV^e Convention de Genève sur les secours aux civils sont inspirées des activités entreprises dès 1939 par le CICR dans le domaine de l'assistance aux populations civiles sinistrées et des obstacles que ces activités ont rencontrés.

En ce qui concerne les conséquences économiques, la Seconde Guerre mondiale s'est caractérisée par trois facteurs: des destructions sans précédent, dues à l'engagement massif de formations mécanisées, de l'artillerie et de l'aviation, et qui atteignirent les campagnes comme les villes, l'outillage, le bétail et les transports; les réquisitions auxquelles les Puissances de l'Axe procédèrent, et qui visèrent la main-d'œuvre, les matières premières et les vivres; enfin, le blocus, chaque coalition s'efforçant d'isoler son adversaire et de le couper de ses sources d'approvisionnement, le commerce des neutres étant par ailleurs contingenté et surveillé. La convergence de ces trois éléments a entraîné un fléchissement dramatique de la production d'un bout à l'autre de l'Europe. La situation fut particulièrement désastreuse dans les pays qui devaient importer, même en temps de paix, une part substantielle de leur approvisionnement en vivres, comme la Belgique et la Grèce. Les maladies de carence apparurent, entraînant une augmentation rapide de la mortalité.¹²

Sur une base statutaire exclusivement, puisque la IV^e Convention de Genève n'existait pas encore, le CICR a engagé des actions de secours dans le cadre de la Commission mixte, organisme qui avait été créé conjointement par lui-même et la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge (nom que portait alors la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) pour exécuter des opérations d'assistance en faveur des civils.¹³ Il a aussi agi de manière indépendante, comme ce fut le cas, notamment, en Grèce. Pour donner une idée de l'ampleur de ces actions, voici quelques chiffres:

— la Commission mixte a acheté, acheminé et distribué, au bénéfice de 16 pays européens, dont la Belgique, la France, les Pays-Bas, la Yougoslavie et la Pologne, puis dans les pays vaincus, dans l'im-

¹² Voir François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, thèse sous presse, p. 263.

¹³ *Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la Seconde Guerre mondiale (1^{er} septembre 1939 - 30 juin 1947)*, volume III, Actions de secours, Genève, 1948, 583 pp., pp. 395 et ss.

médiate après-guerre, soit l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie et la Hongrie, 165 000 tonnes de secours, pour une valeur totale de 314 millions de francs suisses;¹⁴

— en ce qui concerne la Grèce, des navires suédois ont effectué 94 voyages entre le Canada (ou l'Argentine) et la Grèce et ont apporté chaque mois 17 000 tonnes de vivres, de septembre 1942 à mars 1944, après quoi les quantités furent encore augmentées.¹⁵

Ces opérations de secours, qui devaient reposer sur l'accord des principaux belligérants, avaient exigé de la part du CICR une double négociation, avec l'Allemagne, d'une part, avec les Alliés, de l'autre.

Le 11 janvier 1941, le ministère des Affaires étrangères du Reich a donné son accord de principe à des actions de secours en faveur des populations civiles des territoires occupés, moyennant les conditions suivantes: il devait s'agir d'envois collectifs, et non individuels; la Croix-Rouge allemande se chargerait de l'organisation et du contrôle de la répartition des dons; les distributions seraient faites, en revanche, par les organisations locales de bienfaisance; des représentants des donateurs pourraient être autorisés à se rendre dans les territoires occupés pour se convaincre de la régularité des distributions; d'un autre côté, l'Allemagne s'engageait à ce qu'aucun prélèvement ne fût effectué au profit des troupes et des fonctionnaires allemands.¹⁶

La position du gouvernement britannique, exprimée le 14 septembre 1940, fut en revanche beaucoup moins favorable aux actions de secours. Elle tenait en les points suivants: c'est à la Puissance occupante de ravitailler les régions occupées; les envois de secours pourraient permettre à l'occupant d'augmenter les réquisitions sur la production indigène; les territoires occupés auraient été à l'abri de la famine si l'envahisseur n'avait pas saisi toutes les réserves disponibles; enfin, les considérations humanitaires ne devaient pas entraver la mise en œuvre du blocus, puisque seule l'application rigoureuse de ce dernier permettrait d'abrégier les hostilités. Une exception était toutefois faite pour les envois de médicaments destinés exclusivement

¹⁴ *Rapport de la Commission mixte de secours de la Croix-Rouge internationale, 1941-1946*, Genève, Comité international de la Croix-Rouge, Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, 1948, 469 pp., p. 441. Voir également F. Bugnion, *op. cit.*, p. 267.

¹⁵ *Ravitaillement de la Grèce pendant l'occupation 1941-1944 et pendant les premiers cinq mois après la libération. Rapport final de la Commission de Gestion pour les secours en Grèce sous les auspices du Comité international de la Croix-Rouge*, Athènes, 1949, 627 pp., pp. 17-19 et pp. 168-171. Voir F. Bugnion, *op. cit.*, p. 271.

¹⁶ *Rapport de la Commission mixte, op. cit.*, pp. 442-445 (cf. note 14). Voir F. Bugnion, *op. cit.*, p. 265.

aux soins des malades et des blessés.¹⁷ Certaines exceptions au blocus ont pu, par ailleurs, être négociées, notamment pour l'action en Grèce.

Le dernier argument opposé par le gouvernement britannique serait, aujourd'hui en tout cas, considéré comme absolument incompatible avec le droit international humanitaire. Il constitue en effet une justification de la guerre totale, laquelle est précisément ce que ce droit tente de prévenir.

La comparaison entre l'attitude britannique et celle du Reich est particulièrement saisissante. Est-ce que ce sont des considérations d'humanité qui ont inspiré ce dernier? Aurait-il adopté la même position si la réponse du Royaume-Uni avait été positive? A-t-il accepté les actions de secours en escomptant les utiliser à son profit, comme le craignaient les Britanniques? Même s'il n'est pas possible de répondre à toutes ces interrogations, on peut tirer quelques leçons de ce précédent.

En premier lieu, la réponse allemande démontre qu'une action de secours ne devrait pas se concevoir comme contraire aux intérêts militaires d'un belligérant. D'un autre côté, on peut observer qu'une réponse favorable fut donnée par un Etat pratiquant un régime totalitaire et menant une guerre d'agression, tandis qu'un refus, fondé sur des raisons dont l'une apparaîtrait aujourd'hui tout au moins comme irrecevable, fut opposé par un pays considéré comme l'une des plus vieilles démocraties du monde. Certes, ce pays était agressé, ce qui tendrait à établir que le bien-fondé de l'engagement dans la guerre, réel ou supposé, n'est pas nécessairement le gage d'un comportement humanitaire. Des conclusions trop hâtives ne sauraient être tirées, mais, d'un autre côté, l'équation entre le respect des droits de l'homme et le respect du droit humanitaire ne devrait pas non plus être considérée comme valable dans tous les cas ou dans toutes les circonstances.

Ces expériences se sont reflétées, en particulier, dans deux dispositions très importantes de la IV^e Convention de Genève. L'article 23 a été rédigé dans l'hypothèse, précisément, d'un blocus. Il impose impérativement le libre passage de certains biens nécessaires à la survie de la population civile. Les préoccupations exprimées alors par le gouvernement britannique ont trouvé leur place, puisqu'une exception à l'obligation de libre passage est prévue au cas où l'ennemi en tirerait un avantage manifeste. A l'heure actuelle, où l'arme économique devient particulièrement efficace du fait de l'interdépendance des Etats

¹⁷ *Rapport de la Commission mixte, op. cit.*, p. 13 (cf. note 14). Voir F. Bugnion, *op. cit.*, p. 265.

sur le plan commercial, cette disposition conserve une importance primordiale.

L'obligation de la Puissance occupante d'assurer l'approvisionnement de la population des territoires occupés et les limites à son pouvoir de réquisition sont stipulées à l'article 55 de la IV^e Convention de Genève. Si la population reste néanmoins insuffisamment approvisionnée, la Puissance occupante a l'obligation, aux termes de l'article 59 de cette Convention, d'accepter les actions de secours, le contrôle de la distribution de ces derniers étant par ailleurs obligatoire.

4. La réglementation de l'assistance à la population civile se trouvant sur le territoire national

Les obligations découlant de l'article 23 et celles découlant des articles 55 et suivants de la IV^e Convention de Genève ne visent que les rapports existant, du fait de la guerre, entre un Etat et un Etat tiers, comme l'article 23, ou entre un Etat et une population qui lui est étrangère, comme les dispositions qui réglementent les actions de secours dans les territoires occupés.

Les obligations de l'Etat quant à l'assistance prodiguée à ses propres ressortissants ont été élaborées lors de la Conférence diplomatique qui, réunie en 1974, s'est achevée en 1977 avec l'adoption des deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève. Leur apparition sous forme de règles écrites a donc coïncidé avec une nouvelle approche des problèmes humanitaires créés par les conflits armés.

La Conférence diplomatique de 1949 s'était limitée à améliorer le sort de la population civile se trouvant «*aux mains de l'ennemi*» et pouvant donc souffrir de l'arbitraire d'un Etat belligérant étranger. A quelques exceptions près,¹⁸ la IV^e Convention de Genève n'aborde pas la protection de la population contre les effets des hostilités, soit dans le cadre des opérations militaires. Pourtant, lors de la Seconde Guerre mondiale, la population civile a probablement eu à souffrir des bombardements sans discrimination et des abus de pouvoir de l'occupant d'une manière au moins comparable. On a vu, d'autre part, que le CICR avait décelé, dès la guerre de 14-18, les dangers que le développement de l'armement et, notamment, l'usage de l'aviation militaire, faisaient courir aux victimes des conflits armés. Il est fort probable

¹⁸ Voir en particulier les dispositions contenues dans le titre II de la IV^e Convention de Genève.

que la conjoncture qui a suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale ne se prêtait pas tellement à l'examen de ces problèmes, dès lors que la façon dont les opérations militaires y avaient été conduites pouvaient mettre en question, non seulement l'Allemagne nazie, mais également les Alliés.

Moins de dix ans après la Seconde Guerre mondiale, soit en 1956, le CICR a établi un «*Projet de Règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre*», auquel les gouvernements ne donnèrent pas suite.¹⁹ La tentative fut renouvelée en 1965, lors de la XX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, et, cette fois-ci, se solda par l'adoption d'une résolution.²⁰ Quelques années plus tard, en 1968, les Nations Unies, qui jusque-là n'avaient abordé qu'avec réticence les questions relatives aux conflits armés, adoptèrent une résolution au contenu similaire.²¹ Parmi les nombreuses résolutions qui émanèrent par la suite des Nations Unies²² et des Conférences internationales de la Croix-Rouge sur le respect de la population civile en temps de guerre, certaines se référaient aussi bien à la conduite des opérations militaires qu'à la fourniture des secours.²³ Tout était donc prêt, à l'ouverture de la Conférence diplomatique en 1974, pour que les nouvelles règles embrassent les deux domaines de la protection des civils contre les effets des hostilités et de l'assistance à la population civile.

Le fait que ces deux catégories de problèmes se soient trouvées, d'une certaine manière, liées, tient à plusieurs facteurs. D'une part, on avait probablement pu prendre conscience, au travers du blocus instauré pendant la Seconde Guerre mondiale, mais aussi lors des

¹⁹ *Commentaire des Protocoles additionnels*, *op. cit.*, p. 597, paragraphes 1831 et 1832 (cf. note 1).

²⁰ Résolution XXVIII, sur la protection des populations civiles contre les dangers de la guerre indiscriminée, publiée dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 563, novembre 1965, pp. 543-545. Cette résolution se trouve également (en anglais) dans Schindler/Toman, *op. cit.*, pp. 259-260 (cf. note 6).

²¹ Résolution 2444 (XXIII), relative au respect des droits de l'homme en période de conflit armé, du 19 décembre 1968. Pour le texte en anglais de cette résolution, voir Schindler/Toman, *op. cit.*, pp. 263-264 (cf. note 6).

²² Voir la liste de ces résolutions donnée dans le *Commentaire des Protocoles additionnels*, *op. cit.*, p. 598, ad note 16 (cf. note 1).

²³ Voir, en particulier, la résolution 2675 (XXV), résumant les Principes fondamentaux touchant la protection des populations civiles en cas de conflit, du 9 décembre 1970. Pour le texte anglais de cette résolution, voir Schindler/Toman, pp. 267-268 (cf. note 6). Voir également, en ce qui concerne les secours, la résolution XXVI adoptée par la XXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, tenue à Istanbul en 1969, in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 611, novembre 1969, pp. 722-724.

conflits armés qui avaient surgi par la suite dans le Tiers-Monde, que la famine était devenue une arme aux mains des belligérants. Il importe d'ailleurs de souligner, à cet égard, que les instruments adoptés en 1977 contiennent chacun une interdiction formelle de chercher à affamer la population civile en vue d'affaiblir l'adversaire.²⁴ Le précédent du Biafra a certainement constitué l'une des toiles de fond à ces dispositions, de même qu'à celles relatives à l'assistance, et bien qu'il ait été un conflit armé non international.²⁵ La stratégie de la guerre totale, qui réduit à néant la distinction fondamentale entre les combattants et les civils, appelait ainsi, de manière urgente, des règles qui lui feraient échec et qui perpétueraient le principe établi en 1868 par la Déclaration de Saint-Petersbourg. La population civile devenait dès lors une entité qu'il s'agissait de protéger quel que soit le belligérant, à savoir, même si celui-ci se trouvait être son Etat d'origine. L'article 54, paragraphe 5 du Protocole additionnel I est révélateur à cet égard, car il énonce: «*Compte tenu des exigences vitales de toute Partie au conflit pour la défense de son territoire national contre l'invasion, des dérogations aux interdictions prévues au paragraphe 2 sont permises à une Partie au conflit sur un tel territoire se trouvant sous son contrôle si des nécessités militaires impérieuses l'exigent*» (c'est nous qui soulignons). Enfin, si les faits nécessitaient ces règles, le développement des droits de l'homme au plan international a vraisemblablement favorisé leur acceptation par les Etats.

L'article 70 du Protocole additionnel I oblige donc un Etat en guerre à donner son consentement à une action de secours de caractère humanitaire, impartial et non discriminatoire et si la population civile se trouvant sur son territoire est insuffisamment approvisionnée en biens essentiels à sa survie. L'accord de l'Etat est prévu, mais celui-ci n'a aucun caractère discrétionnaire et doit être donné dès que les conditions sont réunies.²⁶ Il n'en demeure pas moins que la formulation de l'article 70 est moins impérative que celle de l'article 59 de la IV^e Convention de Genève. Le fait que la population soit «*nationale*», et non pas étrangère, explique en partie cette différence.

²⁴ Il s'agit des articles 54 du Protocole I et 14 du Protocole II.

²⁵ Au sujet des activités de secours entreprises lors de ce conflit, voir Thierry Hentsch, *Face au blocus: La Croix-Rouge internationale dans le Nigéria en guerre (1967-1970)*, éd. par l'Institut universitaire de Hautes Etudes Internationales, Genève, 1973, 307 pp.

²⁶ Voir le *Commentaire des Protocoles additionnels*, op. cit., p. 841, paragraphe 2805 (cf. note 1).

5. La réglementation de l'assistance lors d'un conflit armé non international

Jusqu'à présent, nous avons circonscrit notre analyse aux règles humanitaires qui s'appliquent lors d'un conflit armé international, soit lors d'un conflit qui, à l'exception de la guerre de libération nationale, est interétatique. Or, il faut savoir, d'une part, que le droit humanitaire contient aussi des règles applicables aux conflits armés non internationaux, et, d'autre part, que cette forme de conflits prédomine depuis que le processus de décolonisation a pris fin.

En 1949, les Etats ont adopté pour la première fois une disposition qui s'applique aux conflits armés internes et qui se trouve dans chacune des quatre Conventions de Genève. Il s'agit de l'article 3, dit «*article 3 commun aux Conventions de Genève*». De la même manière que la Seconde Guerre mondiale, mais à l'égard des conflits armés non internationaux cette fois, la guerre civile d'Espagne a joué le rôle de moteur de la codification et du développement du droit international humanitaire.²⁷

Même si l'article 3 commun aux Conventions de Genève est resté très en-deçà des projets préparés par le CICR,²⁸ son adoption a néanmoins consacré un progrès fondamental du droit humanitaire. Grâce à cette disposition en effet, la situation *a priori* interne du conflit armé non international échappe au domaine réservé des Etats. Les injonctions sont certes si fondamentales qu'elles apparaissent bien modestes. Si elles étaient respectées comme il se doit dans tous les conflits armés internes, le sort des victimes s'en trouverait cependant nettement amélioré.

Tout en ne conférant aucun statut juridique de droit international aux Parties à un conflit armé interne,²⁹ le droit humanitaire leur impose tout de même à chacune les mêmes obligations, qui concernent, pour l'essentiel, le devoir de traiter humainement les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités ou qui ont cessé de combattre, l'interdiction des exécutions sommaires et l'octroi de garan-

²⁷ Voir, sur les aspects juridiques de la guerre d'Espagne, Antonio Cassese, «The Spanish Civil War and Customary Law», in *Current problems of International Law*, ed. by Antonio Cassese, Milan, 1975, 376 pp., pp. 287-317.

²⁸ Voir le *Commentaire de la IV^e Convention de Genève*, *op. cit.*, p. 35 (cf. note 8).

²⁹ Ainsi en ont disposé les Etats qui ont adopté l'article 3 commun aux Conventions de Genève, puisque celui-ci stipule, en son dernier alinéa, que «*l'application des dispositions qui précèdent n'aura pas d'effet sur le statut juridique des Parties au conflit*».

ties judiciaires nécessaires à un procès équitable. Enfin, l'article 3 commun donne une base conventionnelle à l'intervention du CICR dans les conflits armés non internationaux, puisqu'il habilite l'Institution à offrir ses services aux Parties au conflit.

Aussi importante qu'elle soit, la protection découlant de l'article 3 commun aux Conventions de Genève ne peut pas se comparer avec l'imposant corps de règles qui s'appliquent aux conflits armés internationaux. Il était donc bien compréhensible que les travaux entrepris dès les années 70 en vue de l'adoption de nouvelles règles humanitaires aient eu en vue, non seulement les conflits armés internationaux, mais également les conflits armés internes. Le CICR présenta donc à la Conférence diplomatique de 1974-1977 un projet de Protocole qui concernait les conflits armés non internationaux.³⁰

Les discussions relatives à ce texte subirent des péripéties qu'il serait trop long de relater ici.³¹ Les nouveaux Etats étaient surtout intéressés à ce que la guerre de libération nationale soit élevée au rang de conflit armé international, ce qui fut fait avec l'article 1^{er}, paragraphe 4 du Protocole additionnel I. Quant au projet concernant les conflits armés internes, il se heurta à des difficultés de même nature que celles qui avaient été rencontrées en 1949. Les règles qui furent finalement adoptées, et qui sont celles du Protocole additionnel II, développent cependant les principes contenus à l'article 3 commun aux Conventions de Genève et, surtout, se réfèrent à quelques aspects de la protection de la population civile contre les effets des hostilités.³²

En ce qui concerne les secours à la population civile, le projet du CICR contenait un article dont le texte était identique à celui proposé pour les conflits armés internationaux.³³ Bien que cette version ne fût pas acceptée, le Protocole additionnel II contient néanmoins une disposition sur les secours internationaux, l'article 18, paragraphe 2, qui se lit comme suit:

³⁰ Voir *Projet de Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949, Commentaires*, CICR, Genève, octobre 1973, 182 pp., p. 133.

³¹ Voir, sur l'historique du Protocole II, le *Commentaire des Protocoles additionnels*, paragraphes 4360 et ss., pp. 1349 et ss. (cf. note 1). Voir également, pour un compte-rendu analytique des débats, *The Law of Non-International Armed Conflict, Protocol II to the 1949 Geneva Conventions*, Howard S. Levie (éditeur), Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1987, 635 pp., ainsi que, pour l'historique du droit, Rosemary Abi-Saab, *Droit humanitaire et conflits internes, Origines et évolution de la réglementation internationale*, Institut Henry-Dunant, Genève, 1986, 280 pp.

³² Voir les dispositions contenues dans le Titre IV du Protocole II.

³³ Voir *Projets de Protocoles additionnels*, p. 170 (cf. note 30).

«Lorsque la population civile souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie, tels que vivres et ravitaillements sanitaires, des actions de secours en faveur de la population civile, de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable, seront entreprises avec le consentement de la Haute Partie contractante concernée».

Cet article a été beaucoup critiqué, parce qu'il subordonne le déroulement de l'action de secours à l'accord du gouvernement légal. Dans la mesure où l'interprétation correcte de la disposition conduit à estimer que cet accord doit être donné si les conditions sont réunies,³⁴ et aussi longtemps que l'opération de secours se déroule sur le territoire contrôlé par le gouvernement légal, l'article 18, paragraphe 2 devrait être considéré comme l'équivalent de l'article 70 du Protocole I. Il est vrai, par contre, que le Protocole II privilégie le gouvernement légal par rapport à la partie rebelle, puisque c'est l'accord du gouvernement légal, et non celui de la partie rebelle, qui est requis, quand bien même l'action se déroulerait sur le territoire contrôlé par la partie rebelle. A ce moment, le gouvernement légal peut toujours être tenté d'opposer un refus au motif pris que les secours sont destinés à «l'ennemi», de surcroît, un ennemi «interne». Dans ce cas, l'attitude du gouvernement légal n'en constitue pas moins, au regard d'une interprétation correcte de l'article 18, paragraphe 2 du Protocole II, une violation du droit humanitaire, encore aggravée, au regard de l'article 14 du Protocole II, lorsque le refus vise à affamer la population civile pour affaiblir l'adversaire.

Le professeur Bothe a examiné la qualification en droit de toutes les actions qui pourraient alors être entreprises. Il aboutit à la conclusion qu'une action entreprise unilatéralement par le CICR serait conforme au droit international.³⁵ Toutefois, le CICR s'efforce d'obtenir la confiance de toutes les Parties au conflit et leur adhésion aux fondements du droit humanitaire. En dépit d'un texte qui ne lui donne que le droit de faire des propositions, le principe de sa présence dans un pays en proie à un conflit armé interne est maintenant généralement accepté.

³⁴ Voir le *Commentaire des Protocoles additionnels*, p. 1501, paragraphe 4885 (cf. note 1).

³⁵ Michael Bothe, «Relief Actions: The Position of the Recipient State», in *Assisting the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters*, ed. by Frits Kalshoven, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989, 258 pp., pp. 92-97, ad p. 96.

6. Le statut actuel de l'assistance humanitaire

L'obligation d'une Partie à un conflit armé d'accepter une action de secours ne saurait cependant être inconditionnelle. Selon la IV^e Convention de Genève, l'autorisation de libre passage des envois de secours peut être subordonnée à la condition que les organes chargés de contrôler l'application du droit humanitaire, soit la Puissance protectrice et le CICR, en surveillent la distribution. Dans le cas de secours en faveur des habitants d'un territoire occupé, la distribution doit être faite «avec le concours et sous le contrôle de la Puissance protectrice», ou alors, sur délégation de la Puissance occupante et de la Puissance protectrice, «à un Etat neutre, au Comité international de la Croix-Rouge ou à tout autre organisme humanitaire impartial».

Les textes de 1977 ont été rédigés de manière à conserver les impératifs de 1949 tout en les formulant de façon plus générale. Ainsi, tant l'article 70 du Protocole I que l'article 18 du Protocole II spécifient que l'action doit être entreprise de manière humanitaire, impartiale et non discriminatoire.³⁶ Aux termes du Protocole I, les offres de secours remplissant ces conditions ne seront considérées ni comme une ingérence dans le conflit armé, ni comme des actes hostiles (article 70, paragraphe 1). Ces éléments ont d'ailleurs été repris dans l'article 5 de la résolution sur la protection des Droits de l'Homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats, adoptée le 13 septembre 1989 par l'Institut de droit international.³⁷

³⁶ Voir également «Le droit à l'assistance humanitaire», in *Mise en œuvre du droit international humanitaire, protection de la population civile et des personnes hors de combat*, document établi par le Comité international de la Croix-Rouge, cote C.I/4.2/1, Genève, 1991, 40 pp., pp. 5-14, ainsi que la résolution 12 adoptée par le Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, (lors de sa session du 28 au 30 novembre 1991, à Budapest) sur l'assistance humanitaire dans les situations de conflits armés, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 793, janvier-février 1992, pp. 57-58.

³⁷ *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1990, volume 63-II, pp. 344-345. Cet article se lit comme suit:

«L'offre, par un Etat, un groupe d'Etats, une organisation internationale ou un organisme humanitaire impartial tel que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), de secours alimentaires ou sanitaires à un Etat dont la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé ne saurait être considérée comme une intervention illicite dans les affaires intérieures de cet Etat. Toutefois, de telles offres de secours ne peuvent, notamment par les moyens mis en œuvre, revêtir les 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

Auparavant, la Cour internationale de Justice les avait déjà fait siens dans son arrêt sur l'*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*.³⁸

Il est évidemment extrêmement difficile de déterminer les exigences qui sont requises par chacun de ces principes séparément. Un comportement discriminatoire peut-il être conforme au principe d'humanité? Ces critères servent, essentiellement, à sauvegarder le caractère neutre de l'aide aux victimes des conflits armés, de manière à ce que celle-ci ne pervertisse pas les buts du droit humanitaire. Un savoir-faire est probablement indispensable, qui joue également un rôle important pour obtenir la confiance des belligérants. L'accord de toutes les parties concernées est aussi un indice, mais pas nécessairement unique ni absolu, du fait que l'assistance ne compromet pas les enjeux militaires du conflit armé. L'article 71 du Protocole I, qui a trait au personnel participant aux actions de secours, témoigne de l'équilibre forcément délicat qui s'établit entre les exigences de l'humanité et la nécessité militaire. Ainsi, les activités du personnel de secours «*ne peuvent être limitées et ses déplacements temporairement restreints qu'en cas de nécessité militaire impérieuse*», mais, d'un autre côté, ce personnel doit «*tenir compte des exigences de sécurité de la Partie sur le territoire de laquelle il exerce ses fonctions*».

7. Conclusion

Les fins du droit international humanitaire sont trop importantes pour qu'il puisse se permettre des règles inefficaces. L'histoire de son développement démontre que ce droit ne s'est pas élaboré à partir de concepts préétablis, mais en prenant en compte, au plus près, les réalités de la guerre, que ses textes éclairent d'ailleurs d'une lumière tragique, pour peu qu'on veuille bien la voir. Les obligations doivent être imposées à ceux qui dirigent la lutte armée, qu'il s'agisse des autorités étatiques ou de ceux qui luttent dans le cadre d'un conflit armé interne. L'articulation entre les droits et les obligations doit pouvoir être agréée par l'ensemble de la communauté internationale. Car l'adhésion de tous aux règles du droit humanitaire constitue une garantie absolument nécessaire de sa mise en œuvre et seule l'égalité

refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires».

³⁸ CIJ — *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, La Haye, 1986, p. 125, paragraphe 243.

sur le plan des devoirs humanitaires assure que le droit ait sa place dans la guerre.

Denise Plattner

Denise Plattner est entrée en 1978 au Comité international de la Croix-Rouge à Genève, comme déléguée-juriste au département des Opérations; elle a effectué plusieurs missions auprès de délégations du CICR. Depuis 1991, elle est conseiller juridique à la division juridique du CICR. Elle a publié dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge* les articles suivants: «La protection de l'enfant dans le droit international humanitaire», N° 747, mai-juin 1984, «La répression pénale des violations du droit international humanitaire applicable aux conflits armés non internationaux», N° 785, septembre-octobre 1990, et «La Convention de 1980 sur les armes classiques et l'applicabilité des règles relatives aux moyens de combat dans un conflit non international», N° 786, novembre-décembre 1990.