

# La protection des personnes déplacées lors d'un conflit armé non international

par Denise Plattner

## I. INTRODUCTION

Depuis quelques années, plusieurs organismes, en particulier les organisations non gouvernementales, ont porté leur attention sur la situation des personnes qui se déplacent à l'intérieur d'un pays<sup>1</sup>. L'intérêt pour la protection des droits de l'homme et la vocation caritative de ces organisations les ont conduites à se concentrer sur le phénomène des personnes qui quittent leur lieu de résidence habituel dans un contexte marqué par la violence politique. La communauté internationale a ainsi pris connaissance de deux éléments à la fois: d'une part, les pays confrontés à un conflit armé interne connaissent un nombre élevé de personnes déplacées, et, d'autre part, les affrontements armés engendrent bien souvent des mouvements importants de population. Le déplacement de communautés minoritaires peut même devenir une politique délibérée.

A l'heure actuelle, un aspect parfois ignoré des souffrances engendrées par la guerre est ainsi porté sur l'agenda de la diplomatie multilatérale<sup>2</sup>. C'est une occasion, qu'il serait regrettable de négliger, de rappeler le droit existant et de travailler à sa mise en œuvre.

---

<sup>1</sup> C'est la Commission des Eglises pour les affaires internationales et le Comité consultatif mondial de la Société des amis (Quakers) qui ont saisi la Commission des droits de l'homme d'une communication sur les personnes déplacées dans leur propre pays (document portant la cote E/CN.4/1991/N60 1, daté du 15 décembre 1990).

<sup>2</sup> A la suite de l'initiative mentionnée sous la note 1, la Commission des droits de l'homme a adopté, le 5 mars 1991, la résolution 1991/25, sur les personnes déplacées dans leur propre pays. Lors de la session suivante, la résolution 1992/73 a été adoptée, laquelle demande au Secrétaire général de recueillir les vues des gouvernements, ainsi que des organisations intergouvernementales et non-gouvernementales concernées, et de faire rapport à la 49<sup>e</sup> session.

## II. REMARQUES LIMINAIRES

### 1. Source des règles applicables aux conflits armés non internationaux

Dès que la situation dans un pays se présente sous la forme d'affrontements armés de caractère continu et organisé entre le gouvernement légal et une partie insurgée, voire entre des parties dont aucune ne constitue le gouvernement légal, le droit international impose un certain nombre d'obligations aux autorités concernées. Ces obligations ont comme but général de limiter la violence des affrontements et de protéger les personnes contre les abus de pouvoir dont elles pourraient être l'objet de la part des belligérants. Les règles qui les traduisent appartiennent à cette branche du droit international qu'on appelle communément le droit international humanitaire<sup>3</sup> et qui comprend un régime, très élaboré, applicable aux conflits armés internationaux, et un autre, plus sommaire, qui s'applique aux conflits armés non internationaux, et qui est donc celui qui nous intéresse ici.

Les règles conventionnelles qui composent le régime humanitaire applicable aux conflits armés internes sont contenues dans deux instruments, à savoir, les Conventions de Genève de 1949<sup>4</sup>, dont l'article 3 commun s'applique à cette catégorie de conflits, et le Protocole additionnel II<sup>5</sup>, qui complète et développe l'article 3 commun aux Conventions de Genève.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Le Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949 définit comme suit le droit humanitaire: «*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 restreignent, pour des raisons humanitaires, le droit des Parties au conflit d'utiliser les méthodes et moyens de guerre de leur choix ou protègent les personnes et les biens affectés, ou pouvant être affectés, par le conflit. On l'abrègera par l'expression droit international humanitaire ou droit humanitaire*». (Commentaire des Protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève de 1949, éd. par Yves Sandoz, Christophe Swinarski, Bruno Zimmermann, CICR, Martinus Nijhoff Publishers, Genève, 1986, XXXV + 1647 pp., p. XXVII).

<sup>4</sup> Au 30 septembre 1992, 174 Etats étaient parties aux quatre Conventions de Genève de 1949.

<sup>5</sup> Au 30 septembre 1992, 106 Etats étaient parties au Protocole additionnel II (116 Etats étant par ailleurs parties au Protocole additionnel I).

<sup>6</sup> On considère généralement que le seuil d'intensité du conflit armé requis par l'article 3 commun est plus faible que celui nécessaire à l'application du Protocole II (cf. le *Commentaire des Protocoles additionnels* (note 3), p. 1374, paragraphe 4457). Au surplus, la définition du conflit armé au sens du Protocole II exige que l'une des parties aux affrontements soit constituée des forces armées gouvernementales

Enfin, les règles internationales qui protègent les victimes des conflits armés internes sont également coutumières, notamment celles qui ont trait aux méthodes et aux moyens de combat.

## 2. Différences entre le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire

Si le droit international humanitaire constitue un régime juridique spécialement conçu pour le cas d'affrontements armés durables et organisés, il n'abolit pas pour autant les autres régimes institués par le droit international pour protéger la personne humaine. Dans les situations de conflits armés, le droit international des droits de l'homme s'applique donc concurremment au droit international humanitaire. Toutefois, pour plusieurs raisons, on peut estimer que le régime du droit humanitaire règle d'une manière plus adéquate que celui des droits de l'homme les problèmes spécifiques qui surgissent lors d'un conflit armé<sup>7</sup>. L'application des instruments internationaux des droits de l'homme est bien souvent suspendue dans une situation de conflit armé<sup>8</sup>. Les droits auxquels il ne peut être dérogé demeurent certes applicables, mais leur protection apparaît inférieure à celle offerte par les dispositions du droit humanitaire<sup>9</sup>. Le droit international des droits de l'homme ne contient pas de règles ayant trait aux méthodes et aux moyens de combat, de sorte que la plupart des questions soulevées par la conduite des hostilités échappe à son emprise<sup>10</sup>. Le droit humanitaire crée des obligations qui s'imposent à tous les belligérants, alors

---

(article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1). Dès lors, si plusieurs factions s'affrontent sans l'intervention de ces dernières, seul l'article 3 commun est applicable (*ibid.*, p. 1375, paragraphe 4461).

<sup>7</sup> Voir, entre autres, Marco Sassòli, «Mise en œuvre du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme: une comparaison», in: *Annuaire suisse du droit international*, vol. XLIII, 1987, pp. 24-61, p. 51.

<sup>8</sup> Cf., pour une liste à jour des Etats qui ont proclamé, prorogé ou abrogé un état d'exception (environ 70 depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1985), le cinquième rapport annuel de M. Leandro Despouy devant la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/Sub.2/1992/23, du 6 juillet 1992.

<sup>9</sup> Voir, entre autres, Mohamed El Kouhene, *Les garanties fondamentales de la personne en droit humanitaire et droits de l'homme*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1986, 258 pp., p. 145.

<sup>10</sup> Voir, à ce propos, Asbjørn Eide, «The laws of war and human rights — Differences and convergences», in: *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, éd. par Christophe Swinarski, CICR, Martinus Nijhoff Publishers, Genève, 1984, LIII + 1143 pp., pp. 675-697, p. 690.

qu'en principe, seul l'Etat peut être tenu pour responsable d'une violation des droits de l'homme<sup>11</sup>.

Enfin, les mécanismes de mise en œuvre des règles humanitaires se réalisent par l'accès des organismes appropriés auprès des personnes protégées, sur une base régulière et dans un but de prévention<sup>12</sup> surtout. Le contrôle du respect des droits de l'homme ne se déclenche en revanche que si des personnes privées ou des Etats tiers saisissent les organes conventionnels ou onusiens compétents. Cet aspect le distingue notamment de la mise en œuvre du régime humanitaire<sup>13</sup>.

### III. CONTENU DE LA PROTECTION DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE APPLICABLE AUX CONFLITS ARMÉS NON INTERNATIONAUX

Il est possible de distinguer trois catégories de règles applicables aux conflits armés non internationaux: celles qui protègent les personnes contre les effets des hostilités, celles qui les protègent contre les abus de pouvoir dont elles peuvent être l'objet de la part des belligérants, celles, enfin, qui prévoient des activités de prestations en faveur des personnes non combattantes ou hors de combat.

#### 1. Protection contre les effets des hostilités

Les règles qui protègent les personnes contre les effets des hostilités sont celles qui régissent les méthodes et les moyens de combat. En ce qui concerne les conflits armés non internationaux, un certain nombre d'éléments méritent d'être rappelés.

L'article 3 commun aux Conventions de Genève ne contient aucune règle qui régit spécifiquement la conduite des hostilités<sup>14</sup>. Par conséquent, lorsque l'Etat en cause n'est pas partie au Protocole II,

---

<sup>11</sup> Voir, sur cette question, Theodor Meron, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, Clarendon Press, Oxford, 1989, 263 pp., pp. 155-171.

<sup>12</sup> Voir Sassòli (note 7), p. 53.

<sup>13</sup> Voir Eide (note 10), p. 697.

<sup>14</sup> L'article 3 commun est néanmoins applicable aux opérations militaires, même si les solutions qu'il offre sont très limitées. Voir à ce sujet Robert Kogod Goldmann, «International Humanitarian Law and the Armed Conflicts in El Salvador and Nicaragua», *The American University Journal of International Law and Policy*, vol. 2, number 2, automne 1987, pp. 539-578, p. 547.

c'est le droit coutumier, essentiellement, qui fournit une réponse aux belligérants quant aux devoirs qu'ils doivent observer lors des opérations militaires. Il en va de même si le conflit n'a pas encore atteint le seuil d'intensité requis pour l'application du Protocole II<sup>15</sup>.

Le Protocole II ne contient que quelques règles relatives aux opérations militaires<sup>16</sup>. Certes, elles sont loin d'être négligeables, puisqu'elles préconisent, notamment, l'interdiction des attaques dirigées contre la population civile<sup>17</sup>, l'interdiction d'affamer la population civile<sup>18</sup>, l'interdiction d'attaquer les biens indispensables à la survie de la population civile<sup>19</sup> et l'interdiction d'ordonner des déplacements de population civile qui ne sont pas motivés par la sécurité des personnes ou des raisons militaires impératives<sup>20</sup>. Ces règles ne sauraient toutefois laisser le champ libre à des attaques qui causent des pertes disproportionnées parmi la population civile<sup>21</sup>, à l'usage d'armes causant des maux superflus<sup>22</sup> ou ayant des effets sans discrimination, comme, par exemple, les armes chimiques et bactériologiques<sup>23</sup>, à l'emploi indiscriminé des mines<sup>24</sup>, toutes règles qui, en tant qu'elles s'appliquent aux conflits armés internes, sont encore non écrites. Comme les agissements tombant sous le coup de ces règles sont à l'origine de la plupart des déplacements de personnes qui ont lieu aujourd'hui<sup>25</sup>, on ne saurait rester indifférent à la nécessité urgente de les promouvoir.

---

<sup>15</sup> Cf. *supra*, note 6.

<sup>16</sup> Il s'agit des règles du titre IV du Protocole II.

<sup>17</sup> Article 13, paragraphe 2.

<sup>18</sup> Article 14, première phrase.

<sup>19</sup> Article 14, deuxième phrase.

<sup>20</sup> Article 17.

<sup>21</sup> Cf. «Règles du droit international humanitaire relatives à la conduite des hostilités dans les conflits armés non internationaux», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 785, septembre-octobre 1990, pp. 415-442, p. 421.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 422; voir également Denise Plattner, «La Convention de 1980 sur les armes classiques et l'applicabilité des règles relatives aux moyens de combat dans un conflit armé non international», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 786, novembre-décembre 1990, pp. 605-619, p. 608.

<sup>23</sup> «Règles de droit international humanitaire relatives à la conduite des hostilités dans les conflits armés non internationaux» (note 21), p. 429.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 432 et ss.

<sup>25</sup> Voir, à ce sujet, «Famine et guerre», texte de Alain Mourey, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 791, septembre-octobre 1991, pp. 582-590, p. 585; cf. également la résolution adoptée par le Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à Budapest, sur la protection de la population civile contre la famine dans les situations de conflits armés, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 793, janvier-février 1992, p. 58.

## 2. Protection contre les abus de pouvoir

La protection contre les abus de pouvoir se manifeste par des règles relatives aux conditions d'internement et de détention des personnes privées de liberté pour des motifs en relation avec le conflit armé<sup>26</sup>, aux garanties judiciaires applicables à la poursuite et à la répression d'infractions en relation avec le conflit armé<sup>27</sup>, et, enfin, au comportement que les agents civils et militaires doivent observer, quelles que soient les circonstances, à l'égard des personnes non combattantes ou hors de combat qui se trouvent sous leur autorité<sup>28</sup>. Toutes ces règles sont extrêmement proches, dans leur contenu comme dans les problèmes qu'elles appréhendent, des normes exprimées par le droit international des droits de l'homme. La complémentarité dans l'application de ces deux branches du droit international ne peut cependant pleinement s'accomplir que si l'Etat en cause n'a pas fait usage de la clause dérogatoire prévue dans les traités relatifs aux droits de l'homme<sup>29</sup>.

Les injonctions du droit international à l'adresse des autorités civiles et militaires sont extrêmement précises et nombreuses<sup>30</sup>. Ainsi, 23 comportements sont expressément prohibés par l'article 3 commun et le Protocole additionnel II<sup>31</sup>. Les règles vont de l'interdiction du

---

<sup>26</sup> Article 5 du Protocole II.

<sup>27</sup> Article 3 commun, alinéa 1, chiffre 1, lettre d, et article 6 du Protocole II.

<sup>28</sup> Article 3 commun, alinéa 1, chiffre 1 et article 4 du Protocole II, notamment.

<sup>29</sup> Cf. *supra*, note 8.

<sup>30</sup> Il s'agit des injonctions que les agents civils et militaires doivent respecter, quelles que soient les circonstances, à l'égard de toute personne placée sous leur autorité; cf. *supra*, note 28.

<sup>31</sup> Aux termes de l'article 3 commun et du Protocole II, il est interdit de tuer (article 3 commun, lettre a) et article 4, paragraphe 2, lettre a) du Protocole II), d'exécuter sommairement (article 3 commun, lettres a) et d); article 4, paragraphe 2, lettre a) et article 6, paragraphe 2 du Protocole II), de torturer physiquement et mentalement (article 3 commun, lettre a) et article 4, paragraphe 2, lettre a) du Protocole II), de procéder à des mutilations (article 3 commun, lettre a) et article 4, paragraphe 2, lettre a) du Protocole II), de condamner à des peines corporelles (article 3 commun, lettre a) et article 4, paragraphe 2, lettre a) du Protocole II), de violer (article 3 commun, lettre c) et article 4, paragraphe 2, lettre e) du Protocole II), de contraindre à la prostitution (article 3 commun, lettre c) et article 4, paragraphe 2, lettre e) du Protocole II), d'attenter à la pudeur (article 3 commun, lettre c) et article 4, paragraphe 2, lettre e) du Protocole II), de piller (article 3 commun, chiffre 1 et article 4, paragraphe 2, lettre g) du Protocole II), d'infliger des peines collectives (article 3 commun, chiffre 1 et article 4, paragraphe 2, lettre b) du Protocole II), de prendre des otages (article 3 commun, lettre b) et article 4, paragraphe 2, lettre c) du Protocole II), de commettre des actes qui sèment la terreur (article 3 commun, chiffre 1 et article 4, paragraphe 2, lettre d) du Protocole II), de

meurtre ou de la torture à celle de la menace d'attentat à la pudeur. Des comportements autres que ceux qui sont expressément prohibés peuvent tomber, par ailleurs, sous le coup des devoirs impliqués par l'obligation générale de traiter humainement les personnes, réservée dans les deux instruments<sup>32</sup>.

Par rapport au phénomène des personnes déplacées, ces règles sont aussi importantes que celles qui ont trait aux méthodes et aux moyens de combat. En effet, les harcèlements dont les personnes civiles sont victimes constituent eux aussi des causes fréquentes de mouvements de population<sup>33</sup>. Et ils ne cessent pas nécessairement avec les déplacements, seuls les acteurs de ces drames ayant changé. Il est donc indispensable de connaître et de faire connaître le droit existant dans ce domaine également.

---

menacer de tuer (article 3 commun, chiffre 1 et article 4, lettres a) et h) du Protocole II), de menacer d'exécuter sommairement (article 3 commun, chiffre 1 et article 4, lettres a) et h) du Protocole II), de menacer de torturer physiquement ou mentalement (article 3 commun, chiffre 1 et article 4, lettres a) et h) du Protocole II), de menacer de procéder à des mutilations (article 3 commun, chiffre 1 et article 4, lettres a) et h) du Protocole II), de menacer de peines corporelles (article 3 commun, chiffre 1 et article 4, lettres a) et h) de Protocole II), de menacer de viol (article 3 commun, chiffre 1 et article 4, lettres e) et h) du Protocole II), de menacer de contraindre à la prostitution (article 3 commun, chiffre 1 et article 4, paragraphe 2, lettres e) et h) du Protocole II), de menacer d'attenter à la pudeur (article 3 commun, chiffre 1 et article 4, paragraphe 2, lettres e) et h) du Protocole II), de menacer de commettre des actes qui sèment la terreur (article 3 commun, chiffre 1 et article 4, paragraphe 2, lettres d) et h) du Protocole II), de menacer de prendre des otages (article 3 commun, chiffre 1 et article 4, paragraphe 2, lettres c) et h) du Protocole II), de menacer de piller (article 3 commun, chiffre 1 et article 4, paragraphe 2, lettres g) et h) du Protocole II).

<sup>32</sup> L'obligation de respecter la personne et l'honneur (article 3 commun, chiffre 1 et article 4, paragraphe 1 du Protocole II), ainsi que les convictions et les pratiques religieuses (article 3 commun, chiffre 1 et article 4, paragraphe 1 du Protocole II), de même que l'interdiction d'infliger tout traitement humiliant ou dégradant autre que ceux expressément prohibés (article 3 commun, lettre c) et article 4, paragraphe 2, lettre e) du Protocole II) ou de menacer d'infliger un tel traitement (article 3 commun, chiffre 1 et article 4, paragraphe 2, lettres e) et h) du Protocole II) précisent les aspects principaux de l'obligation générale de traiter humainement les personnes non combattantes ou hors de combat, stipulée dans l'article 3 commun, chiffre 1 et l'article 4, paragraphe 1 du Protocole II. Enfin, au vu de l'interdiction des distinctions défavorables, stipulée à l'article 4, alinéa 1 du Protocole II et dont l'article 3 commun, chiffre 1 fournit une liste exemplative («*distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue*»), un traitement discriminatoire est également contraire à l'obligation de traiter humainement les personnes.

<sup>33</sup> Cf. «Respect du droit international humanitaire — réflexions du CICR sur cinq années d'activités (1987-1991)», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 793, janvier-février 1992, pp. 78-99, p. 88.

### 3. Normes relatives aux activités de prestations

Le droit international qui s'applique lors des conflits armés internes prévoit et régleme nte des activités de prestations en faveur des personnes qui ne participent pas aux hostilités, ou qui n'y participent plus.

En ce qui concerne les blessés et les malades, tant civils que militaires, la réglementation stipule notamment l'obligation de les recueillir et de les soigner<sup>34</sup>, la protection du personnel<sup>35</sup> et des biens sanitaires<sup>36</sup> contre les opérations militaires, la signalisation, au moyen de l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge<sup>37</sup>, du personnel et des biens sanitaires qui se qualifient comme tels au regard du droit<sup>38</sup>.

En ce qui concerne la population civile en général, catégorie qui englobe les blessés et les malades civils, la réglementation prévoit qu'en cas de manque d'approvisionnements essentiels, l'Etat concerné doit accepter que des actions de secours de caractère humanitaire, impartial et non discriminatoire soient entreprises<sup>39</sup>. D'un point de vue juridique, cela signifie que l'Etat ne doit pas, sous peine de violer le droit international, s'opposer à ce que des personnes gravement menacées dans leur vie ou leur santé bénéficient des secours d'une organisation internationale, pour autant que de telles activités soient conformes au but du régime humanitaire<sup>40</sup>.

---

<sup>34</sup> Article 3 commun, chiffre 2, et articles 7 et 8 du Protocole II.

<sup>35</sup> Article 9 du Protocole II; cf. également «Règles du droit international humanitaire relatives à la conduite des hostilités dans les conflits armés non internationaux» (note 21), p. 424.

<sup>36</sup> Article 11 du Protocole II; cf. également «Règles du droit international humanitaire relatives à la conduite des hostilités dans les conflits armés non internationaux» (note 21), p. 424.

<sup>37</sup> Article 12 du Protocole II.

<sup>38</sup> Pour une définition du personnel sanitaire, cf. «Règles du droit international humanitaire relatives à la conduite des hostilités dans les conflits non internationaux» (note 21), p. 424. Quant aux biens sanitaires, ils sont constitués des unités sanitaires et des moyens de transport sanitaires; pour la définition de ces termes, voir le *Commentaire des Protocoles additionnels* (note 3), p. 1455, paragraphes 4711 et 4712.

<sup>39</sup> Article 18, paragraphe 2 du Protocole II.

<sup>40</sup> Cf. à ce sujet la série d'articles sur l'assistance humanitaire parus dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 795, mai-juin 1992, soit Yves Sandoz, «Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance: de quoi parle-t-on?», pp. 225-237, p. 230; Maurice Torrelli, «De l'assistance à l'ingérence humanitaires?», pp. 238-258, p. 245; Denise Plattner, «L'assistance à la population civile dans le droit international humanitaire — évolution et actualité», pp. 259-274, p. 273. Voir également «Assistance aux victimes de conflits: le défi permanent du Comité international de la Croix-Rouge», texte du président Cornelio Sommaruga, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 796, juillet-août 1992, pp. 388-396, p. 391 ainsi que, dans le même numéro, le texte de Frédéric Maurice, «L'ambition humanitaire», pp. 377-387, p. 383.

IV. MISE EN ŒUVRE  
DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE  
APPLICABLE AUX CONFLITS ARMÉS NON INTERNATIONAUX

**1. Les agents de la mise en œuvre du droit international humanitaire et leurs spécificités**

**a) Les organisations humanitaires**

L'aide délivrée par les organisations internationales en faveur des personnes déplacées dans des situations qui relèvent du droit international humanitaire est, à l'heure actuelle, très importante. Elle est le fait d'organisations internationales, le plus souvent des institutions spécialisées ou des organismes créés par l'Assemblée générale des Nations Unies, comme l'UNICEF<sup>41</sup>, le HCR<sup>42</sup>, le PNUD<sup>43</sup> ou le PAM<sup>44</sup>, ou d'organisations non gouvernementales, comme, entre autres, MSF, *Oxfam*, ou *Save the Children Fund*<sup>45</sup>.

Le CICR, pour sa part, qui dispose de quelque 52 délégations actives dans 80 pays, a consacré en 1991 plus du 80% de son budget opérationnel (610 Mio. de francs suisses) à l'assistance et à la protection des civils, et notamment des déplacés et des réfugiés<sup>46</sup>.

La question qui se pose est celle de savoir si toute cette aide entre dans le cadre juridique préétabli des règles humanitaires ou si elle s'en distingue.

---

<sup>41</sup> Ainsi, l'UNICEF, dont le mandat consiste à venir en aide aux enfants, s'est montré particulièrement actif au Soudan.

<sup>42</sup> Parmi les activités entreprises par le HCR dans le domaine de l'assistance, on peut citer celles accomplies dans le Kurdistan irakien et dans les Républiques de l'ancienne Yougoslavie.

<sup>43</sup> Le programme du PNUD au Mozambique, entrepris en collaboration avec le gouvernement, constitue un exemple d'activité de cette organisation dans un pays confronté à un conflit armé.

<sup>44</sup> En ce qui concerne les activités de cette organisation, on peut mentionner l'action de secours en Somalie, entreprise conjointement avec le CICR et destinée à s'étendre sur une centaine de jours depuis septembre 1992.

<sup>45</sup> MSF et *Save the Children Fund* sont actifs, par exemple, en Somalie; ces deux organisations, ainsi qu'*Oxfam*, sont aussi présentes au Mozambique, où un très grand nombre d'organisations non gouvernementales se côtoient.

<sup>46</sup> CICR, «Action du CICR en faveur des civils réfugiés et déplacés — Descriptif opérationnel 1991», janvier 1992, p. 2 (document disponible au CICR).

Aussi longtemps qu'elle satisfait les problèmes humanitaires que la norme se propose de résoudre, la réponse est positive<sup>47</sup>. Dans ce sens, l'assistance prodiguée par le CICR, ainsi que par toute organisation opérationnelle respectant les principes d'une aide humanitaire, impartiale et non discriminatoire, doit être considérée comme la mise en œuvre du droit humanitaire<sup>48</sup>. La spécificité du CICR se manifeste, ici, par le fait qu'il se concentre sur les besoins les plus urgents, qu'il opère dans les zones où se produisent des affrontements armés, ou alors, qu'il témoigne de son expérience dans le domaine des activités médicales en faveur des victimes de la guerre<sup>49</sup>. Une aide destinée au développement du pays n'entre pas, bien entendu, dans le champ du droit humanitaire. La question se pose également à propos de l'assistance fournie par des organisations intergouvernementales non opérationnelles, dès lors que le contrôle de son utilisation se fait selon des modalités qui ne sont pas propres à une situation de conflit armé.

## b) Les organes des Nations Unies

Les Nations Unies témoignent de leur intérêt pour les conflits armés non seulement par le biais de l'assistance, mais également au travers des résolutions que leurs organes adoptent pour en appeler au respect du droit international humanitaire<sup>50</sup>. Ces résolutions se déclinent comme l'exercice des compétences découlant de la Charte des Nations Unies, soit, pour le Conseil de sécurité, celle de veiller au maintien de la paix et de la sécurité internationales, pour les autres

---

<sup>47</sup> Cf., à ce propos Jovica Patnogić, «The Evolution of the Right to Assistance — Concluding Statement», publié dans le document de l'Institut international de droit humanitaire relatif aux travaux de la XVII<sup>e</sup> Table ronde sur les problèmes du droit humanitaire (San Remo, 2-4 septembre 1992), du 2 octobre 1992. Voir ci-après, pp. 627-630.

<sup>48</sup> Cf., à ce propos, l'énoncé de la lettre a) de la conclusion générale sur la protection internationale, adoptée lors de la 43<sup>e</sup> session du Comité exécutif du programme du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (5-9 septembre 1992), selon laquelle les responsabilités du HCR sont assumées «dans le cadre du droit international des réfugiés et des instruments régionaux applicables, dans le respect des droits de l'homme et du droit humanitaire» (Rapport sur la quarante troisième session du Comité exécutif du programme du HCR, A/AC.96/8041 du 15 octobre 1992).

<sup>49</sup> Frédéric Maurice et Jean de Courten, «L'action du CICR en faveur des réfugiés et des populations civiles déplacées», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 787, janvier-février 1991, pp. 9-22, p. 15 et p. 19.

<sup>50</sup> Lors de la guerre du Golfe, le droit international humanitaire a été mentionné dans la résolution 666 du Conseil de sécurité, du 13 septembre 1990, puis dans les résolutions 670 et 674 (état en ce qui concerne les 12 premières résolutions). En ce qui concerne l'ex-Yougoslavie, le droit humanitaire a été mentionné dans la résolution 764, du 13 juillet 1992, la résolution 771, du 13 août 1992, et la résolution 780, du 6 octobre 1992 (Etat au 31 octobre 1992).

organes, celles qu'ils possèdent au regard des droits de l'homme. Si les résolutions prises par le Conseil de sécurité sur les populations civiles iraqiennes<sup>51</sup> et sur la Somalie<sup>52</sup> n'ont pas mentionné le droit humanitaire, les références des résolutions prises par la Commission des droits de l'homme sont parfois plus explicites<sup>53</sup>.

Organes des Nations Unies et CICR ne contribuent cependant pas de la même manière au respect du droit humanitaire. En effet, le CICR tire sa compétence du droit humanitaire lui-même, et seul ce dernier lui fournit les critères qui président à ses démarches en vue d'en obtenir le respect<sup>54</sup>.

### c) Les Etats

Les situations de conflits armés non internationaux tombent dans la sphère de compétence étatique, de sorte que des Etats tiers pourraient se voir opposer le principe de non-ingérence à des interventions destinées à améliorer l'application des règles internationales pertinentes. L'article 1<sup>er</sup> commun aux Conventions de Genève dispose cependant que les Etats ont le devoir de faire respecter le droit humanitaire, et la Cour internationale de Justice a estimé que ce devoir existe à l'égard des conflits armés non internationaux également<sup>55</sup>. La jurisprudence en a déduit une obligation d'abstention — soit celle de ne pas encourager les violations du droit humanitaire — mais l'article 1<sup>er</sup> devrait

---

<sup>51</sup> La résolution 688 du Conseil de sécurité, du 5 avril 1991, d'une part, condamne la répression des populations civiles irakiennes, d'autre part, insistait 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».

<sup>52</sup> Cf. les résolutions 733, du 23 janvier 1992, 746, du 17 mars 1992, 751, du 24 avril 1992, et 767, du 24 juillet 1992 (Etat au 31 octobre 1992).

<sup>53</sup> Cf., par exemple, les résolutions adoptées par la Commission des droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme à El Salvador qui se réfèrent à l'article 3 commun ainsi qu'au Protocole II, soit les résolutions 1987/51, 1988/65, 1989/68, 1990/77 et 1991/75.

<sup>54</sup> Rappelons à cet égard que les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui sont adoptés lors des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge avec la participation des Etats, font obligation au CICR de veiller à l'application fidèle du droit international humanitaire et d'apporter protection et assistance aux victimes civiles et militaires des conflits armés, tâches qu'il doit accomplir dans le respect, notamment, du principe de l'impartialité (article 5, paragraphe 2, lettres c) et d) des Statuts du Mouvement; pour le texte de ces Statuts, voir la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 763, janvier-février 1987, pp. 25 et ss).

<sup>55</sup> Arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, CIJ, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, La Haye, 1986, p. 104, paragraphe 220.

comporter également des obligations positives<sup>56</sup>. En tout état, cette disposition fonde les Etats à intervenir en faveur du respect du droit humanitaire auprès d'autorités confrontées à un conflit armé non international. L'exercice de ce droit doit cependant demeurer conforme au droit international, et ne doit pas, dans ses modalités, aller à l'encontre du but recherché<sup>57</sup>.

En principe, le droit humanitaire ne s'oppose pas à ce que des actions de secours soient entreprises par des Etats<sup>58</sup>. Cette possibilité est même expressément prévue dans l'hypothèse d'un territoire occupé par un Etat étranger<sup>59</sup>. Dans ce cas cependant, le contrôle de la distribution par une entité neutre est obligatoire<sup>60</sup>. Un tel contrôle est probablement le seul moyen pour un gouvernement d'être assuré que l'action de secours ne serve pas des enjeux autres qu'humanitaires et, par conséquent, n'est pas de nature à affaiblir ses positions militaires et politiques.

#### d) Le CICR

Au regard de ce qui vient d'être examiné, on comprend que le CICR est tout à la fois une organisation opérationnelle et une organisation qui veille au respect des règles internationales applicables aux conflits armés non internationaux. Cette double fonction lui est attribuée depuis

---

<sup>56</sup> Voir Luigi Condorelli et Laurence Boisson de Chazournes, «Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats de 'respecter et faire respecter' le droit international humanitaire 'en toutes circonstances'» in: *Etudes et Essais sur le droit international humanitaire* (note 10), pp. 17-34, pp. 26 et ss.

<sup>57</sup> En ce qui concerne notamment le fait qu'une intervention armée ne saurait être fondée sur l'article 1<sup>er</sup> commun aux Conventions de Genève, voir Yves Sandoz, «L'intervention humanitaire, le droit international humanitaire et le Comité international de la Croix-Rouge», *Annales du droit international médical*, N° 33, 1986, pp. 31-39, p. 35 et «Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance: de quoi parle-t-on?» (note 40), p. 230; voir également Kamen Sachariew, «Les droits des Etats en matière de mise en œuvre du droit international humanitaire», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 777, mai-juin 1989, pp. 187-207, p. 204, et Nicolas Levrat, «Les conséquences de l'engagement pris par les Hautes Parties contractantes de 'faire respecter' les Conventions humanitaires», in *Mise en œuvre du droit international humanitaire*, éd. par Frits Kalshoven et Yves Sandoz, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, 472 pp., pp. 263-296, p. 289.

<sup>58</sup> A cet égard, on peut relever que 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, mentionne «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...» (*Annuaire de l'Institut de droit international*, 1990, volume 63-II, pp. 344-345).

<sup>59</sup> Article 59, alinéa 2 de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève.

<sup>60</sup> Article 61, alinéa 1<sup>er</sup> de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève.

longtemps par les Etats. Les Conventions de Genève de 1949 l'ont ainsi consacrée pour les conflits armés internationaux<sup>61</sup>.

En ce qui concerne les conflits armés non internationaux, la situation se présente de la manière suivante: les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés avec l'aide des Etats lors des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le chargent de venir en aide aux victimes des conflits armés, quels qu'ils soient, et de veiller à l'application fidèle du droit humanitaire<sup>62</sup>, les Conventions de Genève, en leur article 3, l'autorisent à entreprendre des négociations dans ce sens avec le gouvernement concerné<sup>63</sup>, et, dans les faits, le CICR accomplit ses fonctions dans pratiquement tous les théâtres d'hostilités internes, selon des modalités qui peuvent bien entendu différer en fonction des paramètres propres à chacun d'eux<sup>64</sup>.

## 2. Les difficultés de la mise en œuvre du droit international humanitaire

### a) La question du contrôle de l'application du droit international humanitaire

Les études qui ont été faites sur la situation des personnes déplacées de l'intérieur ont souvent relevé l'absence de mécanisme propre à

---

<sup>61</sup> Le CICR a ainsi le droit de visiter les prisonniers de guerre (III<sup>e</sup> Convention de Genève, article 126) et les personnes civiles protégées par la IV<sup>e</sup> Convention de Genève (article 143 de cette Convention). Il peut agir en tant que substitut humanitaire de la Puissance protectrice (articles 10, 10, 10 et 11 des quatre Conventions de Genève respectivement et article 5 du Protocole additionnel I). En ce qui concerne son rôle dans les actions de secours, voir les articles 23, 59 et 61 de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève et 70 du Protocole additionnel I. Enfin, les articles 9, 9, 9 et 10 des quatre Conventions de Genève respectivement, ainsi que l'article 81 du Protocole additionnel I, lui octroient un droit d'initiative humanitaire, applicable aux conflits armés internationaux.

<sup>62</sup> Cf. *supra*, note 54.

<sup>63</sup> L'article 3 commun, alinéa 2, dispose en effet que le CICR «pourra offrir ses services aux Parties en conflit». Il s'agit là d'une expression du droit d'initiative humanitaire applicable aux conflits armés non internationaux. Cf. Yves Sandoz, «Le droit d'initiative du Comité international de la Croix-Rouge», *German Yearbook of International Law*, volume 22, 1979, pp. 352-373, pp. 364 et ss.

<sup>64</sup> Dans son rapport, «Respect du droit international humanitaire: réflexions du CICR sur cinq années d'activités (1987-1991)» (note 33), le CICR, dans le chapitre consacré au droit humanitaire dans les conflits internes, se réfère aux activités entreprises dans les pays suivants: Sri Lanka, Afghanistan, Mozambique, Ouganda, Rwanda, El Salvador, Nicaragua, Yougoslavie, Angola, Ethiopie, Soudan, Somalie, Libéria, Liban, Cambodge, Myanmar. Pour un descriptif relativement récent et détaillé des activités du CICR en faveur des réfugiés et des personnes déplacées, cf. le document mentionné *supra*, à la note 46.

assurer le respect des règles existantes. On voit en effet que le droit écrit donne au CICR, dans les situations de conflits armés non internationaux, un pouvoir de négociation surtout. Fort heureusement, la pratique des Etats va plus loin, non seulement parce que ces derniers laissent le CICR opérer dans les zones où se produisent des affrontements armés, mais aussi parce qu'ils sont intéressés à un traitement humain des personnes qui ne prennent pas part aux hostilités.

Il paraît essentiel, à cet égard, de se souvenir que les mécanismes de mise en œuvre du droit humanitaire, que le droit écrit ne précise pour le moment qu'à l'égard des conflits armés internationaux, ont un but surtout préventif<sup>65</sup>, lequel explique par ailleurs également le caractère confidentiel des constatations du CICR. Si les mécanismes des Conventions de Genève ne se transposent pas tels quels dans une situation de conflit armé interne, leurs caractéristiques peuvent être conservées. A cet égard, on peut indiquer que, de plus en plus fréquemment, le CICR soumet des rapports aux autorités concernées, avec leur accord, sur la protection de la population civile<sup>66</sup>. Cette pratique doit être encouragée, car elle est souvent suivie d'améliorations sur le plan des faits.

## **b) Les difficultés relatives aux activités de prestations**

L'opinion publique, de par l'activité des médias, est très sensibilisée aux difficultés que les actions d'assistance rencontrent dans certaines situations<sup>67</sup>. D'un point de vue juridique, le refus ou les obstacles mis à l'acheminement d'une aide extérieure doivent être considérés comme des violations équivalentes, si tel est le cas, à d'autres comportements

---

<sup>65</sup> Cf. *supra* note 12.

<sup>66</sup> Cf., dans le *Rapport d'activité du CICR pour 1991*, le chapitre consacré à El Salvador (p. 52) et aux Philippines (p. 73). Voir également, dans ce même document, les activités entreprises par le CICR en faveur de la protection de la population civile au Libéria (p. 25), en Ouganda (p. 33), au Rwanda (p. 34), au Soudan (p. 39), au Pérou (p. 55) et en Colombie (p. 58).

<sup>67</sup> Ces difficultés ne devraient pas faire oublier les actions d'assistance à la population civile que le CICR a pu entreprendre en 1991 (cf. *le Rapport d'activité pour 1991*), en Angola, des deux côtés (p. 17), au Mozambique, des deux côtés également (p. 21), au Libéria, dans les zones NPLF également (p. 26), en Ouganda, dans les zones conflictuelles (p. 33), au Rwanda, où le CICR est intervenu pour éviter le regroupement des déplacés dans des camps à forte concentration de personnes (p. 35), au Soudan, où, en 1991, des milliers de tonnes de vivres ont été acheminées et distribuées au Sud-Soudan, tant en zone gouvernementale que dans les régions SPLA (p. 40), au Sri Lanka, où le CICR a acheminé, par voie de mer ou de terre, plus de 79 000 tonnes de secours alimentaires (p. 77) et en Yougoslavie, où, de novembre à décembre 1991, des bateaux du CICR ont desservi la côte afin de venir en aide aux populations isolées en raison des affrontements (p. 90).

contraires au droit, auxquels ils sont souvent liés<sup>68</sup>. L'assistance et la protection vont donc de pair. D'un autre côté, quelle que soit la réponse du droit, un gouvernement voudra toujours s'entourer de sérieuses garanties avant de donner son accord à ce que des secours soient distribués du côté ennemi<sup>69</sup>. Une partie autre que le gouvernement reconnu au plan international peut d'ailleurs avoir tout autant de difficultés à accepter des actions de secours dont elle n'a pas le contrôle. La protection militaire de l'aide humanitaire ne soulèverait en elle-même que des problèmes d'image, si la volonté des parties de la respecter était réelle. La question doit se poser en termes d'efficacité surtout.

## V. CONCLUSION

On voit donc, en conclusion, qu'un ensemble de règles et de mécanismes existent, qui devraient jouer un rôle déterminant dans la prévention des mouvements de population lors d'une situation de conflit armé non international. La mise en œuvre de ce régime humanitaire dépend, en premier lieu, de la volonté politique des parties au conflit. Tous les agents que nous avons énumérés peuvent y contribuer, grâce à leurs compétences respectives.

**Denise Plattner**

**Denise Plattner** est, depuis 1991, 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, «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, et «L'assistance à la population civile dans le droit international humanitaire: évolution et actualité», N° 795, mai-juin 1992.

<sup>68</sup> Cf. «Assistance aux victimes de conflits: le défi permanent du Comité international de la Croix-Rouge» (note 40), p. 389.

<sup>69</sup> Cf. à cet égard l'article 70, paragraphe 3 du Protocole additionnel I, applicable aux conflits armés internationaux. Pour la définition des «parties concernées» au sens du paragraphe 1<sup>er</sup> de cette disposition, et qui peuvent faire usage des facultés prévues au paragraphe 3, voir le *Commentaire des Protocoles additionnels* (note 3), p. 841, paragraphe 2806; à noter qu'il est peu probable que la Partie bénéficiaire d'une offre de secours s'y oppose.