

### XVII<sup>e</sup> Table Ronde de l'Institut international de droit humanitaire

(San Remo, 2-4 septembre 1992)

La XVII<sup>e</sup> Table Ronde sur les problèmes actuels de droit international humanitaire, organisée par l'Institut international de droit humanitaire (IIDH), a eu lieu à San Remo, du 2 au 4 septembre 1992.

Placée sous les auspices du CICR, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, du Centre des droits de l'homme des Nations Unies, de l'Organisation internationale pour les migrations et de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la réunion été suivie par quelque 120 participants dont les représentants d'une quinzaine de Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi que d'universitaires et de représentants de missions diplomatiques et d'organisations non gouvernementales.

Le CICR était représenté à cette Table Ronde par MM. Yves Sandoz, membre du Conseil exécutif, directeur, droit, doctrine et relations avec le Mouvement, René Kosirnik, chef des divisions juridique et coopération-diffusion, ainsi que M<sup>me</sup> Denise Plattner, M. Jacques Meurant et Pierre Perrin.

Le thème général unique de la Table Ronde était cette année «*L'évolution du droit à l'assistance*».

Après que le D<sup>r</sup> Enrique Syquia, président de l'Institut international du droit humanitaire, eut accueilli les participants, le professeur Jovica Patrnogić, président honoraire de l'IIDH, a introduit le thème de la Table Ronde: il a tout d'abord fait valoir qu'à la lumière des développements dramatiques des conflits récents, la responsabilité de la communauté internationale, incluant celle des Nations Unies, du HCR, du CICR et des organisations humanitaires dans leur ensemble, s'est considérablement accrue afin d'assurer protection et assistance aux populations victimes.

Il a ensuite évoqué le droit à l'assistance humanitaire pour en rappeler les dispositions juridiques qui le consacrent et son application par les Nations Unies et les organisations humanitaires. Il a notamment souligné les insuffisances du droit quant aux situations de conflit interne ainsi que les problèmes d'ordre politique et militaire liés au concept de souveraineté de l'Etat, et notamment celui de l'accès aux victimes.

Estimant que l'assistance humanitaire devrait toujours s'exercer en conformité avec les principes inhérents à toute activité humanitaire, à savoir l'humanité, la neutralité et l'impartialité, il a invité les participants à se pencher sur les nouveaux développements du droit à l'assistance humanitaire quant à son contenu et à sa mise en œuvre sans oublier les questions de prévention et de coordination.

Le *D<sup>r</sup> Franck S. Verhagen*, représentant S.E. M. Jan Eliasson, sous-secrétaire général des Nations Unies pour les affaires humanitaires, conscient de la complexité des questions liées à l'assistance humanitaire a mis l'accent sur l'importance de la coordination de l'assistance internationale dans les situations d'urgence. Il a souhaité que la Table Ronde parvienne à trouver un champ de conciliation entre la notion de souveraineté nationale et celle du droit d'assistance.

Au cours de cette réunion qui fut rehaussée de la présence de *M<sup>me</sup> Barbara Hendricks*, ambassadrice de bonne volonté du HCNUR, membre honoraire de l'IIDH, plusieurs experts se sont succédé pour présenter leurs opinions et suggestions quant à la problématique de l'assistance humanitaire dans les situations conflictuelles.

Les grandes lignes des rapports présentés, dont on s'est plu à souligner la hauteur de vues et l'originalité des idées, sont exposées ci-après:

Tout d'abord *M. Yves Sandoz* estime que les graves infractions et déviations décelées lors de récents conflits ne sont pas tant imputables aux dispositions du droit elles-mêmes — lesquelles sont dans l'ensemble satisfaisantes — qu'à leur mise en œuvre. L'expérience a montré que le droit humanitaire constitue un «corpus bien pensé et bien pesé», même si les règles pratiques relatives aux actions de secours et à leur coordination ainsi que les procédures de consultation et de concertation mériteraient d'être réexaminées.

En vérité le problème fondamental est qu'à ses yeux le droit international en général n'occupe qu'une place trop marginale dans les relations internationales. Et la question primordiale est de savoir jusqu'où va aujourd'hui la volonté de se soumettre véritablement à un système fondé sur le droit international. Face à cette hypothèque, il convient d'agir malgré tout, faire preuve de courage et d'imagination à

l'image des organisations humanitaires engagées aujourd'hui en Somalie et dans l'ex-Yougoslavie.

Autre grave question: «Jusqu'à quand les acteurs traditionnels de l'action humanitaire doivent-ils requérir des Etats le soutien humain, financier ou logistique nécessaire pour faire face aux besoins humanitaires dans le cadre du système du droit international humanitaire et à quel moment doivent-ils faire état de l'échec du système pour que la communauté des Etats prennent ses responsabilités face à une situation que les organisations humanitaires ne peuvent plus maîtriser?»

Le système du droit international humanitaire est fondé sur le consentement des Etats et il faut tout faire pour convaincre les parties au conflit et, le cas échéant, obtenir leur appui financier et logistique. Mais M. Sandoz reconnaît que, dans des situations dramatiques mettant en danger des milliers, voire des millions de victimes, on ne peut exclure l'intervention armée dans le cadre du système prévu par la Charte de l'ONU.

Enfin le droit international humanitaire ne saurait être un alibi pour ignorer les problèmes de fond, que sont la misère, l'analphabétisme, la surpopulation, le démantèlement des structures. Il s'agit donc de s'attaquer en priorité à ces questions, si l'on veut progresser vers leur solution et améliorer le respect du droit.

*M. Hans Thoolen*, chef du Centre de documentation pour les réfugiés au HCR, représentant M. Leonardo Franco, directeur de la protection internationale, a évoqué les dispositions prises par le Conseil de sécurité à l'occasion de conflits récents, lesquelles ont graduellement réduit la distinction entre l'assistance humanitaire et l'intervention humanitaire. Un des enjeux majeurs qui se posent aux Nations Unies est de savoir comment concilier la nécessité de mesures efficaces sur le plan international avec le principe de la souveraineté des Etats. Et de rappeler la résolution 46/182 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies du 17 décembre 1991, «Renforcement de la coordination de l'assistance humanitaire d'urgence aux Nations Unies» et les principes directeurs qu'elle contient sur l'assistance humanitaire, à savoir la nécessité de son application conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité.

L'orateur a procédé ensuite à un descriptif et à une évaluation des opérations du HCR entreprises dans plusieurs pays du monde au bénéfice des réfugiés, personnes déplacées extérieures et intérieures, évoquant notamment l'établissement de «corridors de paix» au Soudan, de «zones de paix» en Angola, Irak, Ethiopie et plus récemment en ex-Yougoslavie.

En conclusion, il a souligné combien l'établissement d'un droit à l'assistance, internationalement accepté et bien défini, faciliterait la tâche du HCR.

*M. Carlos Villa Durán*, au nom de *M. Ibrahim Fall*, directeur du Centre des droits de l'homme, a exposé la problématique du droit d'accès à des fins humanitaires dans le cadre d'un conflit armé. Ce droit est conditionné dans son exercice par la nécessité d'obtenir le consentement de l'Etat, lequel est soumis au principe de la bonne foi. Il rappelle à cet effet les dispositions juridiques du droit humanitaire relatives au droit à l'assistance humanitaire et les résolutions prises par l'Assemblée et le Conseil de sécurité des Nations Unies sur ce sujet. De même rappelle-t-il que la seule possibilité de recours à la force dans le système des Nations Unies se situe autour du chapitre VII de la Charte («Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression»). Les précédents des situations en Bosnie-Herzégovine et en Somalie ont montré la détermination du Conseil de recourir à la force, si nécessaire, pour imposer l'acheminement de l'aide humanitaire aux populations victimes. Il conclut en déclarant que, si l'assistance humanitaire existe depuis longtemps dans le cadre du droit international humanitaire, les modalités d'accès aux victimes doivent encore être améliorées pour la rendre plus efficace.

Au nom de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *M. Göran Bäckstrand*, conseiller, Affaires internationales, a montré que les catastrophes naturelles ou dues à l'homme ont des effets de plus en plus complexes; elles entraînent la destruction des structures politiques et administratives et de graves perturbations de la vie économique et sociale; elles gèrent des phénomènes de violence, installent la famine, les épidémies et causent de larges déplacements de populations. Et souvent l'acte d'assistance est souvent considéré comme un acte politique.

Les conséquences font apparaître de graves lacunes sur le plan de l'aide humanitaire, soit que l'Etat réduise ses engagements pour des raisons diverses, soit que l'ampleur des besoins dépasse les possibilités des agences concernées. Il en découle un accroissement du nombre de groupes vulnérables auxquels les agences humanitaires ne peuvent répondre.

Pour remédier à cette situation, la Fédération propose un code de conduite afin d'aider les organisations non gouvernementales à établir des normes de comportement lors d'interventions en cas de désastres et à améliorer les échanges d'informations et la coopération entre les agences concernées. Réaffirmant que le mobile essentiel de toute intervention humanitaire est et doit continuer d'être le souci d'atténuer les

souffrances humaines, le code édicte une série d'obligations adressées aux organisations non gouvernementales et d'engagements requis des gouvernements des pays affectés (tels que celui de permettre aux ONG d'atteindre rapidement les victimes) et de ceux des pays donateurs, enfin des organisations internationales gouvernementales.

*M. Richard Perruchoud*, représentant l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), évoquant les rapports entre le droit de l'assistance humanitaire et la souveraineté de l'Etat, a estimé que la question majeure est désormais de déterminer quelles mesures les Etats sont en droit d'adopter, individuellement ou collectivement, à l'égard d'un Etat qui ne respecte plus ses obligations. Peut-on fournir l'assistance contre le gré de l'Etat et si nécessaire par la force? La réponse doit être affirmative, lorsque l'octroi d'une assistance humanitaire vise à remédier à une situation qui constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales.

Ces faits lui ont inspiré une série de réflexions qu'il soumet à l'assemblée:

1. L'assistance humanitaire n'est pas une fin en soi, elle ne peut être dissociée des autres mesures prises ou à prendre pour éradiquer les causes de ces situations dramatiques.
2. L'assistance humanitaire ne doit surtout pas se transformer en alibi de l'inaction politique.
3. L'assistance humanitaire ne doit pas entraîner d'effets pervers et conduire à un affaiblissement du droit humanitaire existant: par exemple, l'établissement de corridors humanitaires peut donner aux combattants l'illusion ou la conviction que toutes les exactions sont permises ou licites hors de ces corridors.
4. L'assistance humanitaire doit désormais passer de l'empirisme à une forme de systématisation, sous peine de devenir sélective et d'être attribuée uniquement sur la base de critères subjectifs ou arbitraires. L'adoption par l'Institut de San Remo d'un code de conduite ou de règles minima serait un premier pas dans cette direction.
5. Enfin, le point de départ et l'aboutissement des préoccupations de la communauté internationale est et demeure l'individu: l'Etat et sa souveraineté, les organismes internationaux et leurs mandats, ne devraient pas constituer des obstacles mais des moyens visant à faciliter l'octroi d'une assistance humanitaire à l'individu.

*Le Dr Mounir Zahran*, représentant permanent de l'Egypte auprès de l'Office des Nations Unies, a présenté un exposé sur le thème

«Maintien de la paix et assistance humanitaire». Il pense que le concept de maintien de la paix tel que défini dans la Charte des Nations Unies a évolué ces dernières années vers une extension du mandat des opérations de maintien de la paix pour répondre aux besoins de protéger les convois de secours ainsi que toute assistance humanitaire organisée ou coordonnée par des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales. Le but étant de restaurer la paix et de faciliter le règlement pacifique des conflits.

L'orateur développe son point de vue en analysant l'expérience des Nations Unies dans les conflits de Bosnie-Herzégovine et de Somalie. Il conclut son propos en déclarant, à la suite du Secrétaire général des Nations Unies, que l'on ne peut plus tolérer les massacres et tortures perpétrés systématiquement pour des raisons raciales, ethniques ou religieuses et que la notion de souveraineté ne peut plus protéger certains actes commis par les gouvernements.

*M. René Kosirnik*, chef de la division juridique du CICR, traite de la mise en œuvre du droit humanitaire relatif à l'assistance humanitaire.

Sur le plan juridique, il rappelle les dispositions des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels qui consacrent le droit à l'assistance humanitaire et définissent les conditions de cette assistance, laquelle doit être humanitaire, impartiale et non discriminatoire. Cette assistance, conduite conformément au DIH, ne peut être considérée comme une ingérence; bien au contraire, elle lève l'hypothèque de l'ingérence.

Sur le plan pratique, l'orateur déplore les graves violations du DIH et les entraves continues aux interventions des organisations humanitaires. Sur ce plan les conflits dans l'ex-Yougoslavie et en Somalie sont atypiques; dans un contexte d'anarchie et d'insécurité totale, l'appui des forces armées pour accéder aux victimes et garantir un minimum de sécurité a été toléré par le CICR. Mais ces mesures devraient rester exceptionnelles.

L'orateur estime que les acteurs principaux de l'assistance en cas de conflit armé doivent être davantage conscients de leur rôle: il appartient aux Etats de respecter et faire respecter le droit humanitaire, de défendre l'emblème de la croix rouge et du croissant rouge, de mettre en œuvre les mécanismes de contrôle et de sanctions existants et d'accroître la diffusion, notamment au sein des forces armées. Il s'agit en fin de compte pour tous les organismes impliqués d'agir selon des règles d'éthique rigoureuses, selon un code de conduite fort opportunément proposé au cours de la réunion.

Le D<sup>r</sup> Bernard Kouchner, ministre de la Santé et de l'Action humanitaire du gouvernement français, constate la généralisation dans les textes et dans la pratique des Nations Unies des préoccupations humanitaires. Et de citer une série de résolutions adoptées par les instances de l'ONU, depuis la résolution AG 43/131 du 8 décembre 1988 sur le nouvel ordre humanitaire international, consacrant le rôle des organisations non gouvernementales aux côtés des Etats (dont le rôle est «premier») et la nécessité d'un libre accès aux victimes «en cas de catastrophes naturelles ou de situations d'urgence du même ordre»; jusqu'à la résolution CS 771 (1992) du 13 août 1992, qui réaffirme que toutes les parties au conflit de l'ex-Yougoslavie sont tenues de respecter leurs obligations au titre du droit humanitaire international et établit la *responsabilité individuelle* de ceux qui commettent ou ordonnent de commettre des actes «constituant de graves violations des Conventions de Genève».

Rendant hommage à l'action du HCR et du CICR, l'orateur souligne un changement d'attitude des organisations humanitaires vers plus d'action, plus de témoignages.

A ses yeux, l'humanitaire est à la fois une attitude qui motive de plus en plus le citoyen, une action qui réconcilie ce dernier avec ses responsables politiques, une politique car l'humanitaire fait partie intégrante de la diplomatie.

Après avoir décrit l'évolution du devoir d'assistance (humaniser la guerre) et du droit à l'assistance (droit à la vie), l'orateur défend ce qu'il appelle le droit d'ingérence (empêcher la guerre), un droit à venir qui s'exprimera par la capacité de la communauté internationale à intervenir sans l'accord de l'Etat oppresseur, ce qui l'entraîne à exposer les grandes lignes d'une diplomatie préventive afin que les instruments internationaux soient effectivement respectés, que le dialogue s'instaure avant les guerres et que la communauté internationale puisse déployer des observateurs civils partout où la tension monte.

M. Mohamed Ennaceur, ambassadeur représentant permanent de Tunisie auprès des Nations Unies, a développé deux idées: l'intégration des questions humanitaires dans le droit des Nations Unies et l'ingérence des Etats dans l'action humanitaire. Tout d'abord l'orateur a souligné l'intérêt croissant de l'ONU pour l'action humanitaire et en a tiré comme conséquence la relation établie entre les violations des Conventions de Genève et les menaces à la paix et à la sécurité internationale, laquelle s'est concrétisée par l'intervention militaire dans la mise en œuvre du droit à l'assistance humanitaire.

A propos de l'ingérence des Etats dans l'action humanitaire, l'orateur a estimé que la tendance à l'assujettissement de l'humanitaire au politique comporte le risque que le droit à l'assistance devienne un droit lié par des conditions suspensives, que l'action humanitaire supposée universelle devienne sélective et perde sa crédibilité tant auprès des donateurs que des bénéficiaires.

Aussi pense-t-il que la tâche future du système des Nations Unies, des Etats parties aux Conventions de Genève, des organisations humanitaires intergouvernementales et non gouvernementales sera de procéder à une répartition des rôles qui puisse donner au droit à l'assistance humanitaire l'effectivité nécessaire tout en élargissant son champ d'activité, et en préservant à l'action humanitaire sa spécificité et son indépendance.

\*  
\* \* \*

Des débats animés qui ont suivi chacun de ces rapports introductifs, on peut dégager les points suivants:

- pour être humanitaire, l'assistance doit respecter les principes d'humanité, d'impartialité et de neutralité;
- l'intervention militaire, même à des fins d'assistance, n'est pas une action d'assistance au sens du droit international humanitaire;
- sauf exception extrême, la mission humanitaire de secours ne doit pas être militaire;
- en vertu du droit international humanitaire, en cas de besoins impérieux, la souveraineté ne peut pas être opposée à l'action humanitaire;
- le droit des conflits armés internationaux est bien développé et adéquat; c'est moins le cas pour les conflits armés non internationaux et encore moins pour d'autres situations non conventionnelles;
- des lignes directrices ou un code sur les modalités pratiques de l'action d'assistance seraient utiles.

Enfin, lors de la séance de clôture, le président Patrnojić a présenté les conclusions des travaux de la Table Ronde dont le texte complet figure ci-après.