

THÈSE

Pour l'obtention du grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE POITIERS
UFR de droit et sciences sociales
Centre d'études sur la coopération juridique internationale (Poitiers)
(Diplôme National - Arrêté du 7 août 2006)

École doctorale : Droit et science politique - Pierre Couvrat (Poitiers)
Secteur de recherche : Droit public

Présentée par :
Aya Henriette Carvalho-Diomandé

L'action humanitaire en cas de catastrophes : droit applicable et limites

Directeur(s) de Thèse :
Philippe Lagrange

Soutenue le 13 mai 2014 devant le jury

Jury :

Président	Dominique Breillat	Professeur émérite - Université de Poitiers
Rapporteur	Frédérique Coulée	Professeur - Université d'Évry-Val d'Essonne
Rapporteur	Anne Millet-Devalle	Maître de conférences HDR - Université de Nice
Membre	Philippe Lagrange	Professeur de droit public - Université de Poitiers

Pour citer cette thèse :

Aya Henriette Carvalho-Diomandé. *L'action humanitaire en cas de catastrophes : droit applicable et limites*
[En ligne]. Thèse Droit public. Poitiers : Université de Poitiers, 2014. Disponible sur Internet
<<http://theses.univ-poitiers.fr>>

UNIVERSITÉ DE POITIERS
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES SOCIALES
ÉCOLE DOCTORALE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE PIERRE COUVRAT — ED 088

L'ACTION HUMANITAIRE EN CAS DE CATASTROPHES

DROIT APPLICABLE ET LIMITES

Thèse pour le doctorat en droit public
présentée et soutenue publiquement le 13 mai 2014
par

Madame Aya Henriette CARVALLO-DIOMANDÉ

DIRECTEUR DE RECHERCHE

Philippe LAGRANGE

*Professeur de droit public à l'université de Poitiers
Doyen de la faculté de droit et des sciences sociales de l'université de Poitiers*

SUFFRAGANTS

Frédérique COULÉE (rapporteur)

Professeur à l'université d'Évry-Val d'Essonne

Anne MILLET-DEVALLE (rapporteur)

Maître de conférences HDR à l'université de Nice

Dominique BREILLAT

*Professeur émérite de l'université de Poitiers
Doyen honoraire de la faculté de droit et des sciences sociales de l'université de Poitiers*

L'ACTION HUMANITAIRE EN CAS DE CATASTROPHES : DROIT APPLICABLE ET LIMITES

Résumé

L'action humanitaire a connu un développement exponentiel au sein de la société internationale au cours de ces dernières années. Multiplication des résolutions humanitaires votées par les Nations unies, mise en place d'une justice pénale internationale chargée de réprimer les violations du droit international humanitaire, émergence de la responsabilité de protéger impliquant un recours à la force à des fins humanitaires, développement des organisations non gouvernementales en sont les manifestations majeures. Toutefois, la portée de ces évolutions récentes de l'action humanitaire tant sur le plan de la normativité que de l'opérationnalité est à relativiser. Si les insuffisances du droit de Genève ont pleinement justifié l'émergence d'un droit de New York, ce droit de nature essentiellement déclaratoire éprouve de réelles difficultés à palier les lacunes du droit de Genève. En outre, la mise en œuvre contemporaine de l'action humanitaire, soulève de nombreux questionnements juridiques liés aux modalités et aux conditions de mise en œuvre. La présente étude a pour objet d'analyser les évolutions et les limites du cadre juridique de l'action humanitaire afin de faire des propositions pour améliorer la condition juridique des victimes des catastrophes humanitaires.

Mots-clés

Action humanitaire — Responsabilité de protéger — Organisations non gouvernementales — Cyclone Nargis — Réfugiés et déplacés internes — Cour pénale internationale-Intervention humanitaire.

HUMANITARIAN ACTION DISASTERS: APPLICABLE LAW AND LIMITS

Abstract

Humanitarian action has seen such an exponential growth in international society in recent years that humanitarianism seems to be carrying increasing weight in international relations. Some of the main examples of this phenomenon are the increased number of humanitarian resolutions passed by the United Nations, the creation of an international court of justice to reprimand violations of international humanitarian law, the emergence of a sense of responsibility to ensure protection by means of force for humanitarian purposes, and the development of non-governmental organizations. However, the scope of these recent developments in humanitarianism, on both the normative and operational levels, needs to be put into perspective. Indeed, while the shortcomings of Geneva law fully justify the emergence of New York law, this essentially declaratory law faces real challenges in overcoming the short comings in Geneva law. Further more, humanitarian action as it has been carried out in recent years gives rise to a number of legal questions relating to the conditions under which such action is taken. This study aims at analyzing the developments and limits of the humanitarian action legal framework, in order to put forward proposals for improving the legal position of the victims of humanitarian disasters.

Keywords

Humanitarian action — Responsibility to protect — Non-governmental organizations — Cyclone Nargis — Refugees and displaced — International criminal court — Humanitarian intervention.

CENTRE D'ÉTUDES SUR LA COOPÉRATION JURIDIQUE INTERNATIONALE (CECOJI) — FRE 3500

Faculté de Droit et des Sciences sociales — Hôtel Aubaret
Bâtiment E 10 — 15, rue Sainte Opportune — TSA 81110 — 86073 Poitiers Cedex 09
Tél .+33 (0)5 49 36 64 40 — Fax +33 (0)5 49 36 64 49

L'université de Poitiers n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

À tous ceux qui croient à l'idéal de l'humanitaire

Au terme de ces années de recherche, qu'il me soit permis de remercier ces personnes qui par leur soutien indéfectible ont permis la concrétisation de ce projet.

Je souhaiterais tout d'abord remercier Monsieur le Professeur Philippe Lagrange, mon directeur, dont les conseils avisés et les observations ont enrichi de façon considérable la qualité de mon travail. Je lui suis également reconnaissante pour sa disponibilité et son sens profond d'humanisme.

Je souhaiterais également remercier l'école doctorale Pierre-Couvrat ainsi que mon laboratoire, le CECOJI pour l'accompagnement tout au long de mon parcours de doctorante.

Que mon époux, mon fils, ainsi que mon père, ma mère et mes sœurs trouvent dans ces lignes l'expression de ma profonde gratitude eu égard à leurs encouragements et leurs prières qui ne m'ont pas fait défaut tout au long de ces années.

Je ne saurais oublier d'adresser mes vifs remerciements à l'endroit des responsables et du personnel du PNUD et du Pooled fund (Unité conjointe du PNUD-OCHA) en République démocratique du Congo pour m'avoir permis d'y effectuer un stage en 2009. Au-delà de l'apport professionnel et humain de ce stage, il m'a surtout permis de confronter mes connaissances théoriques aux réalités souvent difficiles du monde de l'humanitaire.

Enfin, que tous mes amis et collègues de l'université de Poitiers, ainsi que tous ceux qui de près ou de loin ont contribué à la réalisation de ce travail soient chaleureusement remerciés.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	17
PARTIE I. UN CADRE NORMATIF ET CONCEPTUEL INSUFFISANT	41
TITRE I. UN « DROIT DE GENÈVE » LACUNAIRE	45
Chapitre I. Un droit conçu exclusivement pour les conflits armés.....	49
Chapitre II. L'absence d'un cadre normatif homogène spécifique aux catastrophes naturelles.....	97
TITRE II. LES DIFFICULTÉS DU « DROIT DE NEW YORK » À PALLIER LES INSUFFISANCES DU « DROIT DE GENÈVE »	122
Chapitre I. Le droit de New York : une avancée normative relative pour la protection des personnes durant les conflits armés	125
Chapitre II. L'incidence limitée du droit de New York sur la protection des personnes durant les catastrophes naturelles.....	195
PARTIE II. UN CADRE OPÉRATIONNEL PERFECTIBLE.....	235
TITRE I. LES MODALITÉS DE L'ACTION HUMANITAIRE CONSENTIE	239
Chapitre I. Une approche classique en mutation de la réalisation de l'action humanitaire : de la mise en œuvre de la protection juridique aux sanctions des violations du droit humanitaire	243
Chapitre II. Une approche contemporaine de la mise en œuvre de l'action humanitaire aux questionnements multiples	289
TITRE II. LES MODALITÉS DE L'ACTION HUMANITAIRE NON CONSENTIE.....	347
Chapitre I. L'emploi de la force armée en vue de la mise en œuvre de l'aide humanitaire internationale	351
Chapitre II. Le recours à l'intervention humanitaire	383
CONCLUSION GÉNÉRALE	431
BIBLIOGRAPHIE	439
INDEX	465
TABLE DES MATIÈRES	469

LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES

ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
AFDI	Annuaire Français de Droit International
AFP	Agence France Presse
AMI	Aide Médicale Internationale
ASBL	Association Sans But Lucratif
ASEAN	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
ASI	Association de Solidarité Internationale
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
CCP	Contrat Cadre de Partenariat
CDI	Commission de Droit International
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CERF	Central Emergency Response Fund
CESAP	Commission Économique et Sociale pour l'Asie et le Pacifique
CG	Conventions de Genève
CH	Coordonnateur Humanitaire
CICR	Comité International de la Croix-Rouge
CIISE	Commission Internationale de l'intervention et de la Souveraineté des États
CIJ	Cour Internationale de Justice
CNRS	Centre National de Recherche Scientifique
CNT	Conseil National de Transition
CPI	Cour Pénale Internationale
CPIA	Country's Policy and Institutionnal Assessment
CPJI	Cour Permanente de Justice Internationale
CR	Coordonnateur Résident
CRS	Catholic Relief Services
CSU	Coordonnateur des Secours d'Urgence
CT	Country Team
DAH	Département des Affaires Humanitaires des Nations unies
DIH	Droit International Humanitaire
DPI	Droit Pénal International
E-CERF	Expanded-CERF
ECHO	European Commission Host Organisation
ECOMOG	Ecogas Ceasefire Monitoring Group
ECOFORCE	Ecogas Force
ECOMIL	Ecogas Mission in Liberia
ECOSOC	Economic and Social council
ERC	Emergency Relief Coordonnator
FAO	Food and Agriculture Organization
FAR	Forces Armées du Rwanda
FIAS	Force Internationale Assistance et de Sécurité en Afghanistan
FICR	Fédération Internationale de la Croix-Rouge
FINUL	Force Intérimaire des Nations unies au Liban
FMIH	Force Multinationale Intérimaire en Haïti

FMPA	Force de Maintien de la Paix en Albanie
FNUOD	Force des Nations unies chargée d'observer le dégagement dans le cadre du conflit israélo-arabe
FORPRONU	Force de Protection des Nations unies en ex-Yougoslavie
FUNU	Force d'Urgence des Nations unies dans le cadre du conflit israélo-arabe
GHDI	Good Humanitarian Donorship
GHP	Global Humanitarian Partnership
GIACM	Groupeement Interarmées des Actions Civilo-Militaires
HRR	Humanitarian Response Review
IASC	Inter Agency Standing Committee-Comité permanent inter organisations
ICVA	International Council of Voluntary Agencies
IDI	Institut de Droit International
INTERFRET	Mission des Nations unies au Timor-Oriental
JDI	Journal de Droit International
KFOR	Kosovo Force
LRA	Lord Resistance Army
MDM	Médecins Du Monde
MINUAR	Mission des Nations unies pour l'Assistance au Rwanda
MISAB	Mission Interafricaine de Surveillance des Accords de Bangui
MSF	Médecins Sans Frontières
NU	Nations unies
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OI	Organisation Internationale
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
OIR	Organisation Internationale des Réfugiés
OMP	Opération de Maintien de la Paix
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ONUC	Opération des Nations unies au Congo
ONUCI	Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire
ONUMOZ	Opération des Nations unies au Mozambique
ONUSOM	Opération des Nations unies en Somalie
OSI	Organisation de Solidarité Internationale
OTAN	Organisation du Traité Atlantique Nord
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief
P II	Protocole additionnel II
PAH	Plan d'Action Humanitaire
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PDI	Personnes Déplacés Internes
PF	Pooled Fund
PI	Protocole additionnel I
PNUD	Programme des Nations unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'Environnement
POP	Principles of Partenariat
PP	Puissance Protectrice

PUF	Presse Universitaire de France
PVO	Private Voluntary Organizations
RADIC	Revue Africaine de Droit International et Comparé
RBDI	Revue Belge de Droit International
RCADI	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International
RDC	République Démocratique du Congo
REDE	Revue Européenne de Droit de l'Environnement
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public
RICR	Revue Internationale de la Croix-Rouge
RIDLC	Revue de Droit International et de Législation comparée
RQDI	Revue Québécoise de Droit International
RSANU	Recueil des Sentences Arbitrales des Nations unies
RSG	Représentant du Secrétaire Général des Nations unies
RTDH	Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme
SCHR.....	Steering Committee for Humanitarian Response
SDN	Société Des Nations
SFDI	Société Française de Droit International
SIPC	Stratégie Internationale pour la Prévention des Catastrophes
SMP	Société Militaire Privée
TPIR	Tribunal Pénal International pour le Rwanda
TPIY	Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie
UA	Union Africaine
UE	Union Européenne
UNCT	United Nations Country Teams
UNDRO	United Nations Disaster Relief Organisation
UNFICYP	Force des Nations unies chargée du maintien de la paix en Chypre
UNHCR ou HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés
UNICEF	United Nations Children's Fund- Fonds des Nations unies pour l'enfance
UPDF	Uganda People Defense Force
USAID	US Agency for International Development
VOICE.....	Voluntary Organisations in Cooperation in emergencies
YMCA	Young Men's Christian Association

INTRODUCTION

C'est qu'au fond, il n'y a qu'une seule race : l'humanité.

Jean JAURÈS ¹

Confronté depuis plusieurs années à une crise politique majeure, le Myanmar (Birmanie) a été durement frappé les 2 et 3 mai 2008, par une catastrophe naturelle d'ampleur exceptionnelle liée au cyclone Nargis. Selon l'ONU, cette catastrophe a fait officiellement plus de 140 000 morts et disparus et touché près de 2,4 millions de personnes ². L'ampleur de cette catastrophe est telle qu'elle a mobilisé la société internationale en vue de porter secours au peuple birman. En dépit de cette mobilisation exceptionnelle autour de ce drame, les autorités birmanes vont s'opposer à l'acheminement de l'aide humanitaire internationale malgré la détresse de leurs populations. Face à l'intransigeance de ces autorités, la société internationale va rester impuissante. Si ce drame met très clairement en évidence les limites du droit international en matière de protection des personnes durant les catastrophes naturelles, le sort des personnes lors des conflits armés n'est pas plus enviable.

Pourquoi le droit international semble si impuissant à protéger les personnes durant les catastrophes ? Est-il possible d'y remédier et comment y remédier ? Ce constat d'impuissance du droit international à protéger efficacement les personnes en détresse en raison d'une catastrophe humanitaire et l'urgence de la situation dans laquelle ces dernières se trouvent ont motivé notre réflexion juridique sur le thème de « L'action humanitaire en cas de catastrophes. Droit applicable et limites ». Cette réflexion est d'autant plus pertinente que si la doctrine internationaliste s'est beaucoup intéressée à ce qu'on pourrait appeler le droit international humanitaire *stricto sensu* ou droit international humanitaire classique, très peu d'écrits ont été consacrés au « droit de New York » ³, au droit de l'action humanitaire en général et notamment son application aux catastrophes naturelles. Afin de cerner les contours juridiques de notre sujet, des précisions terminologiques et historiques paraissent dès lors nécessaires.

I. PRÉCISIONS TERMINOLOGIQUES

Ces dernières années, il ne se passe pas un jour sans que les médias ne rapportent des nouvelles des combats qui font des ravages quelque part dans le monde ou de populations

¹ JAURÈS J., « La Question juive », *La Dépêche*, 2 juin 1892.

² A/63/356, 17 septembre 2008, § 8.

³ Voir notamment BETTATI M., *Droit humanitaire*, Paris, Dalloz, 2012, 321 p.

frappées par un typhon, un tsunami ou un tremblement de terre⁴. La multiplication des situations de conflictualité et l'accroissement des catastrophes naturelles sont de nature à accroître la visibilité des acteurs humanitaires et de leurs actions sur le terrain. En dépit de cette exposition, la définition et l'étendue de l'action humanitaire restent relativement peu connues.

De façon générale, la notion d'humanitaire désigne selon le dictionnaire Robert « *une action qui vise au bien de l'humanité* ». Quant au dictionnaire Larousse, il entend par humanitaire « *qui cherche à améliorer la condition de l'homme* ». Ces deux définitions ont le mérite de mettre en exergue la positivité de la démarche humanitaire. De plus, l'humanitaire se définit par son objet et sa finalité, c'est-à-dire poser des actes concrets en vue du respect et de l'amélioration de l'humanité. Apparaissant comme la dimension juridique de la notion d'humanitaire, le droit international humanitaire (DIH), selon la définition proposée par Jean Pictet et adoptée par le Comité international de la Croix-Rouge, s'entend de :

[ensemble des] règles internationales d'origine conventionnelle ou coutumière, qui sont spécialement destinées à régler les problèmes humanitaires découlant directement des conflits armés, internationaux ou non internationaux et qui 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.⁵

S'appliquant en temps de guerre, le droit international humanitaire est une branche du droit international public qui « *vise à régler les questions humanitaires découlant des conflits armés* »⁶. Ce faisant, le DIH n'est pas à confondre avec l'action humanitaire et le droit qui lui est applicable. D'ailleurs, comme le rappelle Michel Belanger, « *l'action humanitaire est souvent engagée quand le respect de ce droit n'est pas assuré* »⁷. Mais qu'est-ce que l'action humanitaire ? L'entreprise de définition du concept d'action humanitaire n'est pas sans risque et s'avère d'ailleurs difficile car ce concept, comme bien d'autres concepts du droit international fait l'objet d'un consensus relatif. Dès lors, la détermination d'une définition juridiquement acceptable de la notion se fera à l'aune de l'analyse de ses finalités, ses modalités de mise en œuvre, ses caractéristiques et de son champ d'application.

⁴ Pour preuve, les Philippines ont été frappés le 8 novembre 2013 par le typhon Haiyan qui, selon les premières estimations officielles, aurait fait près de 10 000 morts. Cf. *Centre d'actualités de l'ONU*, « Après le passage d'un typhon extrêmement puissant, l'ONU se mobilise », 8 novembre 2013.

⁵ PICTET J., « Le droit international humanitaire : définition », in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Paris, Pedone, 1986, p. 13.

⁶ BUIRETTE P., LAGRANGE P., *Le droit international humanitaire*, Paris, La découverte, 2008, p. 4.

⁷ BELANGER M., *Droit international humanitaire*, 2^e édition, Paris, Gualino, 2007, p. 15.

A. L'action humanitaire définie par rapport à ses finalités

Le premier critère permettant de définir l'action humanitaire est sa finalité. En effet, l'essence de l'action humanitaire réside dans son caractère désintéressé et son objet, qui est de sauver des vies, d'alléger les souffrances et d'assister des personnes en détresse. Au demeurant, cette finalité de l'action humanitaire ne souffre d'aucune contestation. À cet effet, les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire insistent sur le fait que « *les objectifs de l'action humanitaire sont de sauver des vies, d'atténuer les souffrances et de préserver la dignité humaine pendant et après des crises provoquées par l'homme ou des catastrophes naturelles, ainsi que de prévenir de tels événements et d'améliorer la préparation à leur survenue* »⁸.

Rony Brauman confirme cette thèse lorsqu'il affirme que :

le territoire de l'humanitaire est nécessairement encadré par trois balises⁹. Premièrement, l'intention du geste, que doit guider le souci de l'Autre et non la défense d'intérêts [...]. Deuxièmement, le contexte dans lequel est réalisée l'action : c'est celui de la rupture brutale d'un équilibre antérieur. Plus concrètement, c'est dans un environnement de crises, qu'elles soient d'origine naturelle ou politique qu'il s'agisse de tremblements de terre ou de guerres civiles, que l'action humanitaire prend tout son sens. Enfin la nature de l'acteur institutionnel, dont la position d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques doit être sans équivoque¹⁰.

Pour autant toutes les actions désintéressées ne méritent pas le qualificatif « humanitaire », encore faut-il que ces actions répondent à certains critères.

B. L'action humanitaire définie par rapport à ses caractéristiques

C'est le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui a défini les caractéristiques essentielles de toute action humanitaire. En effet, selon le CICR, les actions humanitaires reposent sur quatre principes essentiels que sont l'universalité, l'impartialité, l'indépendance et la neutralité¹¹.

⁸ Cf. :

http://www.goodhumanitarianandonorship.org/Libraries/Ireland_Doc_Manager/FR-23-Principles-and-Good-Practice-of-Humanitarian-Donorship.sflb.ashx.

Ces principes ont été approuvés à Stockholm le 17 juin 2003 par l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, le Danemark, les États-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, les Pays Bas, le Royaume Uni, la Suède et la Suisse.

⁹ BRAUMAN R., *L'action humanitaire*, 2^e édition, Paris, Flammarion, 2000, p. 9-11.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ces principes sont réaffirmés par les *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*, *op. cit.* : « L'action humanitaire doit être guidée par les principes humanitaires, à savoir : l'humanité, ce qui implique qu'une place centrale soit accordée à la sauvegarde de la vie humaine et à l'atténuation des souffrances où qu'elles se produisent ; l'impartialité, ce qui suppose que la mise en œuvre soit dictée uniquement par l'ampleur des besoins, sans discrimination entre les populations affectées ou entre leurs membres ; la neutralité, ce qui signifie qu'il faut veiller à ne pas favoriser une partie plutôt qu'une autre à un conflit armé ou à tout autre différend ; et l'indépendance, ce qui veut dire qu'il ne faut pas mêler aux objectifs humanitaires des objectifs

... / ...

Le principe d'impartialité signifie que l'action humanitaire ne doit faire aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Son rôle est de secourir les individus en mettant l'accent sur les détresses les plus urgentes. La neutralité signifie que l'acteur humanitaire doit s'abstenir de prendre part aux hostilités et en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique. C'est la condition pour garder la confiance de tous. Par ailleurs, l'universalité marque le caractère universel de l'action humanitaire. Elle implique que l'action humanitaire s'adresse à l'ensemble des victimes des catastrophes et conflits armés, quelle que soit la région du monde où elles se trouvent. Enfin, l'indépendance est ce principe qui permet de mener une action qui ne soit pas soumise à des considérations ou à des intérêts étrangers à l'aide apportée aux victimes. Sans cette indépendance, cette action ne peut s'affirmer légitimement comme un contre-pouvoir moral, face aux belligérants ¹².

Si le rappel de ces caractéristiques fondamentales de l'action humanitaire ne paraît pas de prime abord nécessaire, car elles découlent de l'essence de l'action humanitaire, reste qu'en pratique l'application de ces principes va être durement mise à mal.

C. L'action humanitaire définie par rapport aux modalités de sa mise en œuvre

Utiliser les modalités de mise en œuvre de l'action humanitaire comme moyen de définition de l'action humanitaire nécessite de faire une distinction entre les moyens et les modalités de mise en œuvre de l'action humanitaire. En effet, tandis que les modalités de mise en œuvre de l'action humanitaire ne semblent pas faire l'objet de controverses, les moyens de sa mise en œuvre sont en revanche moins consensuels. En ce qui concerne les moyens, si de nombreux acteurs humanitaires tels les organisations non gouvernementales (ONG), insistent sur le caractère pacifique et impartial de l'action humanitaire, certains décideurs acceptent pour leur part de recourir à la force armée pour accompagner les secours et sauver les populations en danger ¹³.

Quant aux modalités de mise en œuvre de l'action humanitaire, il est clairement établi que l'action humanitaire se concrétise de deux manières. De par son histoire, l'action humanitaire consiste premièrement à protéger des civils et des personnes qui ne prennent plus part aux

politiques, économiques, militaires ou autres qu'un acteur pourrait avoir concernant une zone où une action humanitaire est mise en œuvre ».

¹² Voir PASQUIER A., « Action humanitaire, une légitimité en question ? », *RICR*, juin 2001, vol. 83, n° 842 p. 314-316.

¹³ PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A., « Quelques éléments de définition et beaucoup de controverses », in *Questions internationales*, juillet-août 2012, n° 56, p. 11.

hostilités¹⁴. Cette protection juridique initialement circonscrite aux victimes des conflits a été étendue aux victimes des catastrophes naturelles. En plus des actions qui visent à protéger les victimes de catastrophes humanitaires, l'action humanitaire consiste également à apporter une assistance humanitaire à des populations en danger de mort, voire à toutes les personnes en péril, qu'il s'agisse de sinistres ou de situations de grande pauvreté. En pratique, cela se matérialise par la fourniture de nourriture, d'eau, d'installations sanitaires, d'abris, de services de santé et des secours, en vue d'aider les populations affectées et de faciliter leur retour à une vie et des moyens d'existence normaux¹⁵.

Par ailleurs, l'assistance humanitaire est principalement composée du secours d'urgence qui apparaît comme la modalité la mieux connue de l'action humanitaire, car elle est la plus médiatisée et la plus spectaculaire. Mise en place lors d'une situation de crise exceptionnelle, elle consiste à satisfaire les besoins élémentaires des populations touchées par une crise et dans cette phase, toute l'action est tendue vers un seul objectif : sauver des vies, c'est-à-dire soigner, éviter une dégradation supplémentaire de la situation, mettre les personnes à l'abri. Cette phase d'urgence nécessite des moyens importants. Toutefois, « *une fois les besoins immédiats d'une population pourvus, les intervenants vont évaluer les moyens de pérenniser l'action, de rendre plus durable les conditions de vie des bénéficiaires, de favoriser le retour à la normalité. Ce seront les phases de réhabilitation, puis de développement* »¹⁶. Comme le fait remarquer, Bernard Husson « *passer de l'urgence au développement, c'est passer d'une action sur les symptômes à une action sur les causes* »¹⁷. Le développement a pour objectif de redresser une société en prenant en compte tous les aspects : sécurité humaine (mort, blessures, épidémie, rupture de la sécurité alimentaire) social (système de protection sociale), institutionnel (statut des réfugiés et déplacés, débat démocratique, État de droit) physique, (traumatismes), matériel (habitat, adduction d'eau), économique (structures foncières, circuits bancaires et commerciaux)¹⁸. En général, il n'y a aucune contestation sur l'aide d'urgence. En revanche, le problème vient de ce que certains humanitaires limitent l'action humanitaire à cette aide d'urgence tandis que d'autres voient en elle un processus qui va bien au-delà de l'urgence.

¹⁴ *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*, disponible sur : http://www.goodhumanitarianandonorship.org/Libraries/Ireland_Doc_Manager/FR-23-Principles-and-Good-Practice-of-Humanitarian-Donorship.sflb.ashx.

¹⁵ *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*, disponible sur : http://www.goodhumanitarianandonorship.org/Libraries/Ireland_Doc_Manager/FR-23-Principles-and-Good-Practice-of-Humanitarian-Donorship.sflb.ashx précité.

¹⁶ POMMIER B., LE COCONNIER M.-L., *L'action humanitaire*, Paris, Puf, 2009, (Que sais-je ?), p. 40.

¹⁷ PIROTTE C., HUSSON B., GRÜNEWALD F., (dir.), *Entre urgence et développement*, Paris, Karthala, 1997, cité par POMMIER B., LE COCONNIER M.-L., *L'action humanitaire*, Paris, Puf, 2009, (Que sais-je ?), p. 41.

¹⁸ Ibidem.

D. L'action humanitaire définie par rapport à son champ d'application

Le champ par excellence de l'action humanitaire est la catastrophe humanitaire. Définie comme « un évènement souvent imprévisible ou une situation durable qui produit des dommages immédiats ou différés aux personnes, aux biens ou à l'environnement et d'une ampleur telle qu'ils appellent une réaction solidaire de la société nationale et/ou internationale »¹⁹, ou selon le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), comme « *une calamité qui provoque des morts, de graves souffrances humaines, des dégâts matériels de grande ampleur* »²⁰, les phénomènes catastrophiques sont généralement classés selon leurs origines. Aussi, distingue-t-on les catastrophes d'origine humaine des catastrophes d'origine non humaine. Les catastrophes naturelles sont des catastrophes qui ne tirent pas leur origine de l'action de l'homme. Elles sont indépendantes de l'action ou l'activité humaine et recouvrent des phénomènes où se manifestent les forces déchainées de la nature. On peut mentionner comme catastrophe naturelle, des tremblements de terre, des inondations, des tornades, des tsunamis, des typhons, etc. À l'origine, le concept de catastrophe a d'abord été circonscrit à ces évènements naturels et soudains, mais il a connu un premier élargissement tout à la fin des années soixante faisant apparaître la notion de catastrophe d'origine humaine. En effet,

longtemps, ces violences n'ont pas été perçues sous l'angle de la catastrophe au même titre qu'un tremblement de terre ou qu'une usine qui explose. Il s'agissait des malheurs de la guerre qu'on ne rapprochait pas des phénomènes catastrophiques naturels du fait qu'ils avaient été positivement voulus par les hommes, qu'ils n'étaient donc accidentels d'aucune façon et qu'ils étaient des sous-produits inévitables d'un phénomène politique majeur et permanent des sociétés humaines : l'affrontement armé pour la conquête ou le maintien au pouvoir. De plus, un droit avait été spécialement conçu pour régler les problèmes humanitaires liés à ce type de crise. Toutefois, conçu spécialement pour les conflits internationaux, ce droit va sembler inadapté aux conflits contemporains et la nécessité de prendre en compte les victimes de ces conflits amènera à les considérer comme des catastrophes au même titre que les calamités naturelles.²¹

La particularité de ces catastrophes d'origine humaine est qu'il s'agit d'évènements qui trouvent directement et exclusivement leur source dans une activité humaine. Si on exclut du champ de notre analyse, les catastrophes industrielles et technologiques, on retrouvera dans cette catégorie les crises ou les catastrophes politiques²². En général, « *ces catastrophes politiques*

¹⁹ LEBEN C., « Vers un droit international des catastrophes ? », in *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, CARON D., LEBEN C. (dir.), Martinus Nijhoff publishers, Académie de droit international, 2001, p. 34.

²⁰ Cf. <http://www.icrc.org/web/fre/sitefr0.nsf/html/code-of-conduct-290296>.

²¹ LEBEN C., « Vers un droit international des catastrophes ? », in CARON D., LEBEN C., *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, CARON D., LEBEN C. (dir.), Martinus Nijhoff publishers, Académie de droit international, 2001, *op. cit.*, p. 45-46.

²² Les conflits armés sont le domaine traditionnel de l'action humanitaire. Si les catastrophes technologiques engendrent également des crises humanitaires sans pareil à cause de leur ampleur (marées noires, déchets toxiques, déchets radioactifs), ces dernières ne rentrent pas dans le cadre du droit et de l'action humanitaire mais relèvent plutôt du droit de l'environnement.

découlent des affrontements pour la maîtrise du pouvoir et se produisent aussi bien au sein d'un État qu'entre États. Les guerres civiles ou guerres étrangères ont pour conséquence premières et dramatiques d'être des catastrophes humanitaires »²³.

Le Mouvement international de la Croix-Rouge va montrer l'exemple en commençant alors à parler des « *Principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge en cas de désastre* » dont le domaine d'application est « *les situations résultant de calamités naturelles ou autres* »²⁴ au lieu des « *catastrophes naturelles* » tout court. De même, les résolutions du Conseil économique et social vont parler de « *catastrophes naturelles et situations d'urgence* »²⁵. Par la suite, l'Assemblée générale emploiera les termes d'« *assistance en cas de catastrophes ou autres situations d'urgence* »²⁶. Ce faisant,

l'Assemblée générale a tenu à souligner qu'il s'agit bien des conséquences catastrophiques des conflits internes : victimes à soigner, personnes à protéger de violences à venir, réfugiés et personnes déplacées à sauver de la famine, des maladies et de toutes sortes de calamités, tout cela dans l'urgence la plus grande. Un tel amalgame des catastrophes naturelles et des catastrophes non humaines n'est pas un prétexte artificiel trouvé par l'Assemblée générale des Nations unies pour élargir son domaine d'intervention. Il correspond à une identité fondamentale des problèmes à résoudre pour la communauté internationale qui désire réagir à des drames humains dont l'origine n'est certes pas la même ; mais dont les conséquences sont dramatiquement semblables.²⁷

L'action humanitaire traduit donc cette volonté de la société internationale de réagir face à des drames humains. Expression de la solidarité internationale face à la souffrance humaine, l'action humanitaire connaît déjà une histoire longue et ancienne qu'il convient également d'évoquer.

II. PRÉCISIONS HISTORIQUES

L'idée d'entraide à l'égard de ces personnes se trouvant parfois dans le dénuement total et incapable de subvenir à leurs besoins s'est manifestée tout au long de l'histoire. Très fortement influencée par les grandes religions et par la pensée humaniste occidentale, l'histoire de l'action humanitaire connaît trois étapes importantes.

²³ LEBEN C., « Vers un droit international des catastrophes ? », in CARON D., LEBEN C., *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, 2001, *op. cit.*, p. 45.

²⁴ Résolution XXIV de la 21^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, *Principles and Rules for Red Cross Disaster Relief*, article 1, adoptée à Istanbul en 1969.

²⁵ Nations unies, doc E/RES. 1612 (LI), du 29 juillet 1971.

²⁶ Nations unies, doc A/RES. 2816 (XXVI), du 14 décembre 1971. Cf. PETT W.-E., *Les actions d'urgence dans les catastrophes : évolution des activités des organisations interétatiques et des organisations non gouvernementales*, in CARON D., LEBEN C., *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, *op. cit.*, p. 540.

²⁷ LEBEN C., « Vers un droit international des catastrophes ? », in CARON D., LEBEN C., *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, 2001, *op. cit.*, p. 46.

A. Première période : la morale aux racines de l'action humanitaire

Les fondements religieux. —L'action humanitaire avant de prendre la forme essentiellement laïque qu'on lui connaît aujourd'hui, a d'abord eu un aspect religieux. Ainsi, les trois grandes religions monothéistes vont jouer un rôle majeur dans la construction de la pensée humanitaire contemporaine ²⁸.

Dans le Judaïsme, pratiquer la *tsedaka* à l'égard de l'étranger, de l'orphelin, de la veuve et du pauvre (suivant l'ordre retenu par La Bible) est une obligation à la fois morale et légale, liée à l'élection divine ²⁹. L'Islam formule également des principes d'humanité et recommande la compassion à l'égard des plus faibles. Cette compassion à l'égard des plus démunis se traduit par l'exigence pour le croyant de pratiquer l'aumône obligatoire (*zakat*) et volontaire (*sadaqa*) et constitue d'ailleurs l'un des cinq piliers de l'Islam au même titre que la profession de foi, la prière, le jeûne du ramadan et le pèlerinage à la Mecque ³⁰.

L'influence du Christianisme est encore plus retentissante sur la pensée humanitaire contemporaine. En effet, reprenant de nombreux préceptes du Judaïsme, mais plus particulièrement la règle tirée du Lévitique (XIX, 17-18) : « *Tu aimeras ton prochain comme toi-même* », l'église catholique fonde une véritable doctrine sociale ³¹. Si le Christ à travers la parabole du Bon samaritain prône l'assistance et la compassion à l'égard du prochain, l'apôtre Paul dans son Épître aux Corinthiens déclare la charité comme la plus grande des vertus (I, 13).

Par ailleurs sur la base de ces préceptes religieux, des théologiens mènent des réflexions sur la théorie de la guerre ou sur la charité. Saint Augustin, considéré comme le père de la guerre juste, énumère une série de fautes morales liées aux activités militaires : la volonté de nuire, la cruauté dans la vengeance, un esprit ennemi de la paix et implacable (*impacatus atque implacabilis animus*), la férocité des rebelles, le désir de dominer ³². Thomas d'Aquin, dans sa *Somme*

²⁸ Voir à ce propos, « Religion et droit international humanitaire », *RICR*, n° 858, juin 2005 ; MILLET-LEVALLE A.-S. (dir.), *Religions et droit international*, Colloque de Nice, juin 2007, Paris, Pedone.

²⁹ RYFMAN P., *Une histoire de l'humanitaire*, Paris, La découverte, 2008, p. 8. Voir à ce propos, SOLOMON N., « Judaism and ethics of war », *RICR*, juin 2005, vol. 87, n° 858 ; WEIL P., « Judaïsme et développement du droit international », *RCADI*, 1978, p. 255.

³⁰ Voir Sheikh WAHBEH AL-ZUHILI, « Islam et droit international », *RICR*, n° 858, p. 269-283 ; BEN ACHOUR Y., « La civilisation islamique et le droit international », *RGDIP*, n° 1/2006, p. 19-39 ; BEN ACHOUR Y., « Islam et droit international humanitaire », *RICR*, mars-avril 1980, n° 722 ; COCKAYNE J., « Islam et Droit international humanitaire : du « choc de civilisations » au « dialogue entre civilisations » », *RICR*, 30 septembre 2002, n° 847.

³¹ Cf. *Compendium de la Doctrine sociale de l'Église catholique* qui mentionne les valeurs de justice et de solidarité « comme voie privilégiée de la paix ».

³² *Contra Faustum Manichaeum*, Lib. XXII, cap. LXXIV-LXXXVI, *Patrologie latine*, vol. 42, col. 447-448. Une définition plus élaborée de la guerre juste apparaît dans : *Quaestionum in Heptateuchum Libri septem, Liber*

... / ...

théologique, qualifie la charité de fondement des valeurs morales³³. En pratique, ces valeurs humanistes de l'Église catholique vont se traduire par des actions concrètes en faveur des plus faibles notamment les pauvres, des malades, des orphelins, menées par des ordres religieux tels que les Franciscains ou des ordres hospitaliers tels l'ordre de Saint-Jean de Jérusalem, aujourd'hui plus connu sous le nom d'ordre de Malte, établi en 1113. Aujourd'hui encore, certaines organisations caritatives sont les héritières directes des œuvres de l'Église telles la confédération Caritas Internationalis qui regroupe, sous l'égide du Vatican, des ONG comme le Secours catholique ou Catholic Relief Services (CRS). Du côté de l'Église protestante, l'Armée du salut a été lancée en 1865 et l'Alliance mondiale des Unions chrétiennes de jeunes gens remonte à 1844³⁴.

Les fondements philosophiques. — Dès l'antiquité gréco-romaine, des penseurs célèbres vont prôner des valeurs morales au sein de la société et affirmer un devoir de solidarité entre les hommes. Ainsi Platon écrit qu'« *il faut observer certaines limitations dans les guerres entre cités grecques, mais que ces limites n'ont plus cours dans les guerres contre les Perses* »³⁵. À Rome, Cicéron, dans son *Traité Des devoirs* prône également l'obligation de solidarité fondée sur l'idée d'appartenance à la communauté du genre humain. Mais les bases intellectuelles de l'idée humanitaire vont être principalement posées de la période de la Renaissance à celles des Lumières à travers un double mouvement³⁶.

Le premier mouvement peut être assimilé à un effort de construction d'un droit applicable aux conflits armés. C'est ainsi que le juriste hollandais Grotius publie son ouvrage qui traite de la guerre et de la paix dans lequel il définit des catégories de non-combattants devant être épargnées en toutes circonstances notamment les femmes, les enfants, les ministres du culte et les ouvriers³⁷. Sa pensée sera complétée au siècle suivant par d'autres juristes tels Vattel, en y introduisant de nouveaux groupes comme les vieillards, les infirmes, les malades et surtout en

sextus, X, col. 780-781, vol. 34, col. 780-781 ; voir aussi col. 547, in RIGAUX F., *Où en est la théorie de la Guerre juste ?*, in CALOZ-TSCHOPP M.-C.(dir.), *Colère, Courage, Création politique*, vol. 1, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 163-177. Voir, à ce propos : BACOT G., *La doctrine de la guerre juste*, Paris, Economica, 1989, 86 p ; LA BRIÈRE (Y. de), *Le droit de juste guerre, tradition théologique, adaptations contemporaines*, Paris, Pedone, 1938, 207 p.

³³ Cf. *Somme théologique*, Ia, IIae, qu. 65, art. 2 : les vertus morales peuvent-elles exister sans la charité ?

³⁴ Cette organisation est plus connue aujourd'hui sous son acronyme anglais de YMCA (Young Men's Christian Association).

³⁵ PLATON, *La République* V, 471a et 471b.

³⁶ Voir à propos : COURSIER H., « L'évolution du droit international humanitaire », *RCADI*, 1960 (I), p. 361-465.

³⁷ GROTIUS H., *Le droit de la guerre et de la paix*, traduction du latin par Pradier-Fodéré (1867), Puf, 1999, (Leviathan). Voir à ce propos : MORATIEL VILLA S., « Philosophie du droit international : Suarez, Grotius et épigones », *RICR*, 1997, n° 827.

y incorporant les soldats faits prisonniers ³⁸. En lien avec les réflexions sur le corps social et la promotion de l'individu, les philosophes du courant des lumières vont amorcer le second mouvement en dénonçant l'horreur de la guerre et redéfinir l'amour des hommes en rejetant la fatalité de l'ordre naturel. À cet effet, Voltaire dénonça violemment la guerre dans son *Dictionnaire philosophique* (1764), tandis que Rousseau dans *Du contrat social* (1762) pose le principe selon lequel « *la guerre est avant tout l'affaire des États et que les hommes n'y sont ennemis que comme soldats et non personnellement* ». De même Montesquieu, dans *L'Esprit des lois*, énonce ce principe fondamental du droit international public qui devrait inspirer la pensée humanitaire en temps de paix comme en temps de conflit « *le droit des gens est naturellement fondé sur ce principe : que les diverses nations doivent se faire dans la paix le plus de bien et dans la guerre le moins de mal qu'il est possible, sans nuire leurs véritables intérêts* ». En outre, Diderot dans son article « Humanité » de l'*Encyclopédie*, voit la vertu d'humanité comme « *un noble et sublime enthousiasme qui se tourne des peines des autres et du besoin de les soulager* » ³⁹. Au-delà de leur volonté de prôner des valeurs humaines au sein de leur époque, ces intellectuels vont effectuer le passage de l'humanitaire de la sphère religieuse à la sphère intellectuelle par leur volonté de substituer au terme « charité » jugé trop chrétien, ceux de « bienfaisance », « philanthropie » et surtout « humanité » ⁴⁰, ouvrant ainsi la voie à la seconde phase de l'évolution de l'action humanitaire.

B. Deuxième période : la traduction juridique de préceptes moraux

Si la réflexion sur le devoir d'assistance et de compassion aux plus démunis s'est de plus en plus émancipée de la sphère religieuse, à partir du XVII^e siècle, après avoir été le propre de l'Église catholique, l'action caritative d'assistance aux pauvres, aux malades et aux orphelins s'est également laïcisée et affranchie de la sphère religieuse. Ainsi, en 1863, indigné par le spectacle d'horreur et de désolation sur le champ de bataille de Solferino ⁴¹, Henry Dunant

³⁸ DE VATTEL E., *Le Droit des gens ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains* (Neuchâtel 1758). III. Ch. VIII paragraphe 153.

³⁹ On pourrait également mentionner Jean Jacques Rousseau dont les écrits ont été importants pour la formation du droit humanitaire. Expriment pour la première fois, sous la forme d'un principe du droit des gens, une idée qui correspondait à l'évolution des mœurs, il écrit dans le *Contrat social* que : « La guerre n'est point une relation d'homme à homme, mais une relation d'État à État, dans laquelle les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, non point comme hommes, ni même comme citoyens, mais comme soldats ». Cf. *Le Contrat social*, I, 4, ed., Dalibon, p. 14.

⁴⁰ RYFMAN P., *Une histoire de l'humanitaire*, Paris, La découverte, 2008, p. 10. Voir également RYFMAN P., *La question humanitaire, histoire, problématiques, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale*, Paris, Ellipses, 1999, 208 p.

⁴¹ Sous le choc des horreurs de la bataille de Solferino, Henry Dunant a décidé d'écrire un livre *Un souvenir de Solferino* dans lequel il dénonce la violence des guerres et le sort des victimes de la guerre. A cet effet, il propose la mise en place de « sociétés de secours dont le but serait de donner des soins aux blessés en temps de guerre par des volontaires zélés, dévoués et bien qualifiés pour une pareille œuvre. Des sociétés de ce genre, une fois constituées, et avec une existence permanente, demeureraient naturellement inactives

... / ...

décide de la création d'un comité de secours neutre et indépendant chargé de soigner les militaires blessés et malades quelle que soit leur nationalité⁴². C'est ce comité de secours composé de cinq citoyens suisses (« Comité des Cinq »)⁴³ qui décide de rédiger en 1864 la première Convention de Genève pour l'amélioration du sort des militaires blessés et en propose la signature aux États. C'était la première pierre d'une construction juridique sophistiquée qui recevra, bien plus tard, le qualificatif de « droit international humanitaire »⁴⁴.

Cette première convention améliore le sort des soldats blessés ou malades sur terre, protège le personnel sanitaire et religieux et les unités et moyens de transport sanitaire. Ainsi, elle décrète la neutralité de la mission médicale : ambulances, hôpitaux et personnel de secours médical. Enfin, elle institue un emblème spécifique chargé de désigner et de protéger ces activités de secours médical : une croix rouge sur fond blanc. C'est en référence à cet emblème protecteur que le Comité international et permanent de secours aux blessés militaires de Genève prendra en 1875 le nom de Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

Quelques années plus tard, ces avancées normatives seront complétées par la Déclaration de Saint-Petersbourg de 1868 qui a formulé pour la première fois dans un texte international, le principe de l'interdiction des maux superflus et créé le droit au secours. Ce texte affirme ainsi que le seul but légitime que les États doivent se proposer, durant la guerre, est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi. Ils doivent en conséquence s'abstenir d'utiliser des armes qui aggraveraient inutilement les souffrances des hommes déjà mis hors de combat ou qui rendraient leur mort inévitable. Entre-temps, fut publié aux États-Unis en avril 1863, les instructions de Lieber rassemblant des règles de conduite au combat destinées aux combattants de l'Union pendant la guerre de sécession.

L'entreprise de codification du droit des conflits armés va véritablement s'amorcer avec la convention concernant les lois et coutumes de la guerre adoptée à l'occasion de la conférence

en temps de paix, mais elles se trouveraient tout organisées, vis-à-vis d'une éventualité de guerre ». Cf. *Un souvenir de Solferino*, p. 101-102. Voir à ce propos : BOISSIER P., *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, de Solferino à Tsoushima*, Genève, Institut Henry Dunant, 1978, 510 p ; Voir également, RYFMAN P., « Gustave Moynier, pionnier méconnu de l'action humanitaire et du droit international humanitaire », *Questions internationales*, mars-avril 2009, n° 36, p. 113-119.

⁴² C'est ainsi que Florence Nightingale et un groupe d'infirmières organisèrent pendant la guerre de Crimée de 1854-1855, la mise en place d'un service d'aide aux soldats malades ou blessés. Ce service ne s'adressait cependant qu'à un seul côté du front, les ennemis n'étant pas soignés.

⁴³ Ce comité des cinq comprenait en plus de Dunant et de Moynier, le général Dufour, ainsi que deux médecins Louis Appia et Théodore Maunoir.

⁴⁴ Voir HAROUËL V., *Histoire de la Croix-Rouge*, Paris, Puf, 1999, (Que sais-je ?), 127 p. ; HAROUËL V., *Grands textes du droit humanitaire*, Paris, Puf, (Que sais-je ?), 2001, 127 p. ; COURSIER H., *La Croix-Rouge internationale*, Puf, (Que sais-je ?), 1959, 128 p.

de la paix de La Haye de 1899⁴⁵. Lors de cette conférence, les États ont demandé une révision rapide de la Convention de Genève. Ils ont ainsi adopté des conventions relatives au règlement pacifique des conflits internationaux et un règlement concernant les lois et coutumes de guerre sur terre. Ces textes ont été complétés et modifiés lors de la deuxième conférence internationale de la paix réunie à La Haye en 1907. Le règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexé à la quatrième convention de 1907, synthétise les règles et principes qui continuent de structurer le droit des conflits contemporains⁴⁶. Ainsi, à La Haye sera édicté un droit complémentaire à celui de Genève aboutissant à différents textes de base du DIH concernant la limitation des moyens et des méthodes de guerre et posent des règles relatives à la guerre sur terre, à la guerre sur mer, aux projectiles et explosifs lancés du haut des ballons ainsi qu'à l'interdiction de certains types de balles.

Ces acquis juridiques vont toutefois être ébranlés par la Première Guerre mondiale. En effet, lors de cette guerre, on a assisté à l'emploi de nouvelles munitions et la multiplication des bombardements aériens a occasionné de nombreuses victimes. Le droit international humanitaire (DIH) va alors se révéler inapte à assurer la protection de ces nouvelles catégories de victimes. Face à ce vide juridique, le Protocole de 1925 « concernant la prohibition durant la guerre de produits asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques » va être adopté sous les auspices de la Société des Nations (SDN). Par ailleurs, « *l'application du principe de réciprocité, clef de voûte du droit international général, a généré des situations de vide juridique dangereuses en matière de traitement et de droit aux secours, puisque les États n'étaient tenus au respect du droit au secours que vis-à-vis des combattants d'un État ayant ratifié les mêmes conventions* »⁴⁷. C'est pourquoi, le CICR proposa en 1926, un remodelage complet des dispositions relatives au traitement des militaires blessés et malades, complété par une convention supplémentaire relative au traitement des prisonniers de guerre. L'ensemble des dispositions relatives à la protection des combattants sont contenues dans les nouvelles conventions de Genève de 1929.

Le droit des conflits armés va toutefois être à nouveau mis à l'épreuve par la Seconde Guerre mondiale. En effet, comme l'affirme Mme Françoise Bouchet-Saulnier, cette guerre « *a été un laboratoire d'horreurs où les méthodes de la guerre totale ont côtoyé les techniques d'extermination de*

⁴⁵ Voir notamment : TAVERNIER P., BURGORGUE-LARSEN L. (dir.), *Un siècle de droit international humanitaire. Centenaire des Conventions de La Haye. Cinquantenaire des Conventions de Genève*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 262 p. ; DURANT A., « Le comité international de la Croix-Rouge à l'époque de la première Conférence de La Haye (1899) », *RICR*, juin 1999, n° 834, p. 353-364.

⁴⁶ BOUCHET-SAULNIER F., « Cent cinquante ans de réalisations normatives », *Questions internationales*, Juillet-août 2012, p. 31.

⁴⁷ BOUCHET-SAULNIER F., « Cent cinquante ans de réalisations normatives », *Questions internationales*, Juillet-Août 2012, *op. cit.*

masse »⁴⁸. Le professeur Bettati soutient cette idée lorsqu'il affirme que, « la seconde confrontation fut une "guerre totale" au cours de laquelle les civils non seulement ne furent pas épargnés, mais furent des cibles, directement et délibérément visés »⁴⁹. Dès lors, « si la Première Guerre mondiale avait déjà révélé la tragique insuffisance des normes du DIH, la question de la protection des civils s'est posée avec beaucoup plus d'acuité lors de la Seconde Guerre mondiale. L'enjeu central au sortir de cette guerre fut d'assurer la protection des civils, qui ne bénéficiaient alors que de quelques articles vieilliss du Règlement de La Haye de 1907 »⁵⁰. C'est pourquoi, « après la fin de la guerre et malgré la création de l'Organisation des Nations unies (ONU) chargée de garantir la paix et la sécurité internationales, la nécessité de passer à une phase plus ambitieuse de codification du droit humanitaire s'est imposée. Les quatre conventions adoptées à Genève le 12 août 1949 marquent l'aboutissement de ce travail de recodification »⁵¹. Les deux Conventions de Genève de 1929 seront ainsi incorporées aux deux conventions de la Haye de 1906 et 1907. Les nouveaux textes seront adoptés à Genève le 12 août 1949 par 63 États et concerneront quatre domaines de protection.

La première convention est relative à l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (CG I). Celle-ci représente une version actualisée de la Convention de Genève dans la mesure où elle fait suite à celles de 1864, 1906 et 1929.

La seconde est relative à l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer (CG II). Le nouveau texte remplace la convention de La Haye de 1907 et adapte à la guerre maritime, des principes des Conventions de Genève de 1906. La troisième convention (CG III) s'applique aux prisonniers de guerre. Cette dernière, plus complète et mieux rédigée, remplace celle de 1929.

Enfin, si les trois premières rassemblent et améliorent le droit humanitaire antérieur, dispersé jusque-là dans les diverses Conventions de Genève et de La Haye, la quatrième

⁴⁸ Ibidem. En 1929, la Conférence diplomatique réunie à Genève qui révisa la Convention relative aux blessés et aux maladies adopta le statut des prisonniers de guerre. Cette même conférence émit, à l'unanimité, sur la suggestion du sénateur italien Ciraolo, le vœu que « des études approfondies fussent entreprises en vue de la conclusion d'une Convention internationale concernant la condition et la protection des civils de nationalité ennemie qui se trouvent sur le territoire d'un belligérant ou sur un territoire occupé par lui ». Le comité international de la Croix-Rouge prit à cœur la tâche ainsi définie. C'est alors qu'une commission juridique fut instituée. Cela a abouti à la rédaction d'un projet de Convention en quarante articles qui, approuvé par la XV^{ème} Conférence internationale de la Croix-Rouge à Tokyo en 1934, est généralement cité sous le nom de « Projet de Tokyo ». Ce projet, qui devait être soumis à une Conférence diplomatique en 1940 n'a pu aboutir en raison de la Seconde Guerre mondiale. Cf. COURSIER H., « L'évolution du droit international humanitaire », *RCADI*, 1960, *op. cit.*, p. 402.

⁴⁹ BETTATI M., *Droit humanitaire*, 1^{re} édition, Paris, Dalloz, 2012, p. 16.

⁵⁰ PICTET J., « La formation du droit international humanitaire », *RICR*, n° 846, 2002, p. 324.

⁵¹ BOUCHET-SAULNIER F., « Cent cinquante ans de réalisations normatives », *Questions internationales*, Juillet-Août 2012, *op. cit.*, p. 32. Voir à ce propos SANDOZ Y., « Le demi-siècle des Conventions de Genève », *RICR*, juin 1999, n° 834, p. 241-264.

convention, consacrée à la protection des populations civiles lors des conflits armés internationaux, représente pour sa part une véritable révolution politique et juridique. Au titre des actifs, on peut également mentionner l'adoption d'une disposition révolutionnaire en droit international à savoir l'article commun 3 qui tend à faire prévaloir dans les conflits armés non internationaux quelques rudiments d'humanité. En effet, l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève de 1949 pose un cadre minimal applicable aux conflits qui ne seraient pas reconnus comme internationaux. Il impose, en toutes circonstances, l'interdiction des traitements cruels et inhumains, l'obligation de recueillir et de soigner les malades et les blessés dans le respect de l'éthique médicale, le droit pour le CICR et les autres organisations humanitaires impartiales d'offrir des secours sans que cela soit considéré comme une ingérence. Les parties au conflit ont également la possibilité de mettre en vigueur tout ou partie des autres dispositions des conventions par voie d'accord spécial sans que cela n'entraîne une reconnaissance juridique.

En 1946, l'Organisation internationale des réfugiés (OIR) voit le jour. Elle a pour mission de gérer les flux de réfugiés occasionnés par la Seconde Guerre mondiale. Dépassée par l'ampleur de sa tâche, l'organisation est dissoute et remplacée par le Haut Commissariat aux réfugiés (HCR) en 1949. Les Nations unies qui ont créé cette organisation lui donnent pour mission d'assurer la protection des réfugiés à travers le monde, de rechercher des solutions au problème des réfugiés et de les aider à se réinstaller. Le HCR a par ailleurs pour objet de fournir à ces réfugiés un statut juridique. À cet effet, la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés a été adoptée et celle-ci a défini les conditions d'obtention de ce statut.

En dépit de ces avancées substantielles concernant la protection des civils lors des conflits armés et de celle des réfugiés, les guerres d'indépendance et les guerres civiles qui ont entouré la décolonisation dans les années soixante vont faire apparaître la nécessité d'une nouvelle phase de codification afin de tenir compte du déficit normatif en ce qui concernait les obligations des États vis-à-vis de leurs propres citoyens durant les conflits non internationaux. D'autant plus que comme l'affirme le professeur Jean Pictet,

les conflits intérieurs sont plus acharnés et plus cruels que les chocs entre nations, car – soyons cyniques – la haine s'y déchaîne entre gens qui se connaissent trop bien, ce qui n'est certes pas le cas dans les guerres internationales. Les insurrections étaient d'ailleurs régulièrement noyées dans le sang, sauf lorsque l'armée se mettait du côté des rebelles ⁵².

Certes, l'article 3 commun des conventions de Genève de 1949 constituait bien un progrès en ce qui concerne la protection des civils lors des conflits armés par rapport au vide antérieur, mais cet article était trop bref et trop général face aux mutations du paysage conflictuel. Il

⁵² PICTET J., « La formation du droit international humanitaire », *RICR*, *op. cit.*, p. 332.

fallait dès lors, prendre en compte la nature nouvelle de ces conflits et de leurs conséquences dramatiques sur les populations civiles. À cet effet, deux protocoles additionnels aux Conventions de Genève seront adoptés en 1977⁵³. Le premier Protocole élargit la définition des victimes des conflits armés internationaux déjà couverts par la quatrième convention de 1949 et impose certaines restrictions à la conduite des hostilités en interdisant par exemple l'attaque de civils et d'objets civils ou en limitant les méthodes et moyens de guerre⁵⁴. Quant au second protocole, il crée un cadre totalement nouveau de protection des victimes des conflits armés non internationaux qui n'étaient jusque-là couvertes que par l'article 3 commun aux Conventions de Genève⁵⁵. Toutefois, ces protocoles furent adoptés dans des conditions laborieuses dans la mesure où ces dispositions nouvelles du DIH vont se heurter à la méfiance des États soucieux de préserver leur souveraineté. Ainsi, par souci de compromis, certaines dispositions pertinentes relatives au champ d'application des conflits non internationaux, aux méthodes et moyens de guerre ont été soit abandonnées soit adoptées sous une forme moins contraignante. Malheureusement, « *le dicton selon lequel le droit a toujours une guerre de retard* »⁵⁶ va à nouveau se réaliser et cette fois il va marquer durablement les esprits dans la mesure où il amorce l'ère contemporaine de l'action humanitaire.

C. Troisième période : l'action humanitaire contemporaine

À la fin des années 1970, la guerre de sécession du Biafra est devenue le symbole de l'impuissance du droit humanitaire à protéger les victimes de guerres civiles⁵⁷. En effet, « *enraciné dans la conviction que tout le continent africain, le tiers monde tout entier et les Nations unies acquises au tiers-mondisme soutenaient l'intangibilité de ses frontières, l'État nigérian crut pouvoir faire de*

⁵³ Si les Conventions de Genève et leurs protocoles additionnels apparaissent comme le noyau dur du droit international humanitaire, d'autres traités internationaux en font également partie. Il s'agit notamment des conventions prévoyant la protection des biens culturels (Convention et Protocole de La Haye du 14 mai 1954), de la Convention des Nations unies du 10 avril 1980 sur l'interdiction d'armes susceptibles de produire des effets traumatiques excessifs, du traité d'Ottawa des 3 et 4 décembre 1997 sur l'interdiction des mines antipersonnel. De même, en 2005, un troisième Protocole additionnel a été adopté, portant création d'un emblème additionnel – le cristal rouge – et qui jouit du même statut international que les emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge.

⁵⁴ L'article 2 du Protocole I mentionne par ailleurs qu'il est applicable lors des « conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la discrimination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ».

⁵⁵ Voir à ce propos : ABI-SAAB G., « Les protocoles additionnels, 25 ans après », in FLAUSS J.-F., *Les nouvelles frontières du droit international humanitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 17-39.

⁵⁶ BOUCHET-SAULNIER F., « Cent cinquante ans de réalisations normatives », *Questions internationales*, Juillet-Août 2012, *op. cit.*, p. 28.

⁵⁷ Ibidem. Voir également, BUGNION F., « Le droit international humanitaire à l'épreuve des conflits de notre temps », *RICR*, septembre 1999, n° 855, p. 487-498. DOMESTICI-MET M.-J., « Cent ans après La Haye, cinquante ans après Genève : le droit international humanitaire au temps de la guerre civile », *RICR*, Juin 1999, n° 834, p. 277-301.

*l'aide humanitaire prodiguée au "réduit" biafraise une analyse purement stratégique »*⁵⁸. Selon ces autorités, « *parce qu'elle maintenait en vie ceux qui avaient osé prétendre à une indépendance presque unanimement condamnée, cette assistance ne méritait pas de respect* »⁵⁹. Ils décidèrent donc de bombarder les hôpitaux de campagne ainsi que les pistes d'atterrissage qui devaient servir à ravitailler les populations sinistrées. Partagée entre sa mission de secours et la nécessité de dénoncer l'attitude condamnable du régime nigérian, la Croix-Rouge fit le choix du silence. Toutefois,

quelques médecins partis travailler avec la Croix-Rouge décidèrent de briser la loi du silence que leur imposait l'organisation genevoise et ont choisi de dénoncer et de témoigner. Un nouveau type d'acteurs humanitaires d'urgence venait de voir le jour. Ces nouveaux acteurs vont occuper durablement l'espace public et médiatique et se reconnaîtront plus ou moins, dans un premier temps, à travers le terme générique de « sans frontiérisme », néologisme forgé à partir du sigle de Médecins sans frontières (MSF) et qui signifiait d'une part leur volonté d'agir où le besoin s'en faisait sentir et d'autre part le refus d'être contraint par l'absolutisation de la souveraineté étatique, fût-elle récemment acquise par les nations fraîchement indépendantes [...] ⁶⁰.

Sur le fondement d'une ingérence humanitaire qu'ils prônent, ces acteurs humanitaires n'hésiteront pas à franchir clandestinement des frontières pour intervenir, sans toujours attendre le nécessaire accord des États. En adoptant une telle position, ils se sont inscrits dans une logique antinomique de l'ordre international existant, fondé sur le respect de la compétence exclusive d'un État sur ses affaires intérieures et ont également bouleversé l'action humanitaire traditionnelle.

Un tel bouleversement ne pouvait toutefois s'opérer sans que l'Organisation des Nations unies ne s'empare de cette pratique naissante. L'intervention des Nations unies dans la sphère humanitaire s'est effectuée sur le plan normatif mais également sur le plan opérationnel ⁶¹. Ainsi, sur le plan normatif, l'Assemblée générale a adopté une série de résolutions en vue de demander aux États de faciliter l'acheminement de l'aide internationale dans les situations d'urgence ⁶². Sur le plan opérationnel, le « *Conseil de sécurité, par le biais d'autorisations formelles, a déclenché des actions militaires communes en vue de la réalisation de l'aide humanitaire et de la protection des civils durant les conflits armés contemporains. Cette double pratique du Conseil de sécurité va engendrer ce que l'on a appelé l'humanitaire d'État. Pourtant, outre l'opposition de nombreux États, ces actions ont suscité des critiques émanant des ONG elles-mêmes : entre la volonté d'intervenir et celle de rester neutre, le mouvement humanitaire s'est scindé en deux* » ⁶³.

⁵⁸ DOMESTICI M.-J., « L'aide humanitaire : terrain de consensus et espace de controverses », in *Aide humanitaire internationale, un consensus conflictuel ?*, Paris, Economica, 1996, p. 14.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ RYFMAN P., *Une histoire de l'humanitaire, op. cit.*, p. 52.

⁶¹ BUIRETTE P., LAGRANGE P., *Le droit international humanitaire, op. cit.*, p. 8.

⁶² Cf. Résolution 43/131 et 45/100 de l'Assemblée générale des Nations unies.

⁶³ Ibidem.

Parallèlement à ces actions communes, le Conseil de sécurité a décidé de la création du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ⁶⁴ (TPIY) et du Tribunal pénal international pour le Rwanda ⁶⁵ (TPIR) afin de punir les auteurs des violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. Quelques années plus tard, une Cour pénale internationale (CPI) a été mise en place afin de punir tous les auteurs présumés de génocides, de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de crime d'agression ⁶⁶. En dépit de ces initiatives, le recours à la force armée en vue de la réalisation de l'action humanitaire passe mal et a d'ailleurs profondément divisé la société internationale. En effet, non seulement, l'immixtion des États dans la sphère privée caritative a été fortement critiquée, mais l'ingérence humanitaire armée semble marquer le retour de la doctrine très controversée et contestée de l'intervention d'humanité qui par le passé a servi de prétextes aux puissances occidentales pour entamer la souveraineté d'États moins puissants. Face à ces divergences, l'ex-Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan a alors exhorté les États à trouver une solution à ce problème.

En réponse à cet appel, le gouvernement du Canada annonça en 2000, la création d'une Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) dont le rapport sur la responsabilité de protéger fut rendu public le 30 septembre 2001. Selon ses concepteurs, la responsabilité de protéger dont le champ d'application concerne aussi bien la protection des personnes lors des crises politiques que lors des catastrophes naturelles, vise à affirmer une collectivisation de l'obligation de protection de tous les êtres humains lors de ces différentes catastrophes. Y était également énoncé, le principe selon lequel les États souverains avaient la responsabilité principale de protéger leurs propres citoyens contre les catastrophes qu'il est possible de prévenir : meurtres à grande échelle, viols systématiques, famine etc. Ainsi, s'ils ne sont pas disposés à le faire ou n'en sont pas capables, cette responsabilité doit être assumée par l'ensemble de la communauté des États y compris par voie coercitive. Le document final du sommet mondial de 2005 y fera référence sous la formulation de « *[l]a responsabilité internationale de protéger les populations contre les génocides, les crimes de guerre, l'épuration ethnique et les crimes contre l'humanité* » ⁶⁷. Par ailleurs, si le concept n'a pas fait l'objet d'une résolution particulière du Conseil de sécurité, ce dernier s'y est référé nommément plusieurs

⁶⁴ Cf. S/RES/808 (1993) portant création du Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie.

⁶⁵ Cf. S/RES/955 (1994) portant création du Tribunal pénal international pour le Rwanda.

⁶⁶ Cf. Statut de Rome portant création d'une Cour pénale internationale, disponible sur le site : www.icc-cpi.int/fr.

⁶⁷ Cf. Document final du sommet mondial de 2005, UN. Doc. A/60/L.1, 20 septembre 2005. Voir paragraphe 138 et 139.

fois. D'abord, à l'alinéa 4 de sa résolution 1674⁶⁸ du 28 avril 2006 concernant la protection des civils en situation de conflit. Ensuite, dans ses résolutions 1973 du 17 mars 2011 concernant la Syrie et dans sa résolution 1975 du 30 mars 2011 concernant la Côte d'Ivoire.

De même, l'actuel Secrétaire général des Nations unies, monsieur Ban Ki-moon, a « réaffirmé sa volonté de rendre opérationnel ce principe » en octobre 2007. À cet effet, le Secrétaire général des Nations unies a présenté en janvier 2009 à l'Assemblée générale, un rapport sur *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*⁶⁹ dans lequel trois piliers y sont définis : « *La responsabilité première de l'État en matière de protection ; l'assistance internationale et le renforcement des capacités ; et une réaction résolue et en temps voulu.* ». En 2010, un deuxième rapport intitulé *Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger*⁷⁰ voit le jour, suivi d'un troisième rapport portant sur *Le rôle des Accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger*⁷¹. Le dernier rapport date de 2012 et s'intitule *Responsabilité de protéger : réagir de manière prompte et décisive*⁷². En outre, en 2008, un conseiller spécial pour la responsabilité de protéger a été nommé par le Secrétaire général des Nations unies avec rang de sous-secrétaire général, Monsieur Edward Lurk, afin de stimuler la réflexion de l'Assemblée générale, développer un consensus autour de la notion et parvenir à l'évolution du concept.

Si dès la proclamation de ce nouveau concept, certains auteurs n'ont pas manqué de relativiser son aspect véritablement novateur et son apport limité au débat sur la protection des personnes en situation de détresse⁷³, « *la catastrophe humanitaire survenue en Birmanie en mai 2008 a démontré de façon hautement symbolique son inanité* »⁷⁴. Il n'est pas sûr que son invocation en Côte d'Ivoire et en Libye en 2011 ainsi que la tentative d'invocation dans le conflit actuel en Syrie en 2012 ne permettent de lui conférer une portée juridique significative. Bien plus, le concept ne semble pas avoir résolu le dilemme auquel est confrontée la société internationale à savoir : comment concilier le principe de la souveraineté des États, garant de l'ordre

⁶⁸ La résolution 1674 (2006) adoptée à l'unanimité contient des mesures supplémentaires pour renforcer la protection des civils en période de conflit armé. Parmi les vingt-sept paragraphes du dispositif du texte adopté à l'unanimité, le Conseil réaffirme les dispositions du document final du Sommet mondial de 2005 relatives à la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, de la purification ethnique et des crimes contre l'humanité. Il souligne que les États ont l'obligation de mettre fin à l'impunité et de traduire en justice quiconque est responsable de ces crimes. Cf. S/RES/1674 (2006) disponible <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/332/00/PDF/N0633200.pdf?OpenElement>.

⁶⁹ A/63/677, Rapport du Secrétaire général des Nations unies du 12 janvier 2009.

⁷⁰ A/64/864, Rapport du Secrétaire général des Nations unies du 14 juillet 2010.

⁷¹ A/65/877, Rapport du Secrétaire général des Nations unies du 28 juin 2011.

⁷² A/66/874, Rapport du Secrétaire général des Nations unies du 25 juillet 2012.

⁷³ Voir à ce propos : BOISSON DE CHAZOURNES L., CONDORELLI L., « De la « responsabilité de protéger » ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *RGDIP*, 2006-p. 11-18.

⁷⁴ RYFMAN P., *Une histoire de l'humanitaire, op. cit.*, p. 79.

international avec le nécessaire secours aux populations victimes de catastrophes humanitaires ?

Au demeurant, comme l'affirme Mme Françoise Bouchet-Saulnier, « *les évolutions des dernières années portent en elles et renouvellent la majorité des dilemmes présents dès l'origine. Vaut-il mieux interdire ou contrôler ? Simplifier ou compliquer ? Est-il préférable de secourir ou de punir, d'agir ou de dénoncer ? Le développement de ce droit appartient-il aux États ou relève-t-il toujours de l'initiative civile, individuelle et neutre qui a prévalu à sa naissance ?* »⁷⁵. Face à ces questionnements perpétuels, une réflexion juridique s'impose pour tenter d'élucider un sujet sans cesse entouré d'une atmosphère de confusion, doublée d'une certaine incertitude. Pour autant, si la présente étude entend s'intéresser à cette question, la problématique que pose notre sujet est plus vaste.

III. PROBLÉMATIQUE ET OBJET DE L'ÉTUDE

Si auparavant, les contraintes juridiques de l'action humanitaire découlaient essentiellement des principes fondamentaux de l'ordre juridique international, l'essor de l'action humanitaire ces dernières années tant sur le plan de la normativité que sur le plan opérationnel soulève de nouvelles interrogations qui interpellent également le juriste. Quel est le contenu des règles et principes régissant l'action humanitaire en cas de catastrophes humanitaires ? Quelle est leur efficacité ? Quels sont les acteurs de la mise en œuvre de ce droit ? Dans quelles conditions et dans quel cadre juridique travaillent-ils ? Quelles sont donc les contraintes juridiques liées à la mise en œuvre opérationnelle de ce droit ?

Ces questionnements paraissent d'autant plus pertinents qu'« *avec la fin de la guerre froide et le début de la guerre au terrorisme qui a suivi les événements du 11 septembre 2001, les conflits, comme la réponse humanitaire qui a suivi, ont subi d'importantes mutations conceptuelles et opérationnelles* »⁷⁶.

Ainsi si par le passé, les conflits étaient essentiellement inter-étatiques, le contexte international est de plus en plus marqué par des guerres civiles dans lesquelles la violence se déplace à l'intérieur des frontières. De plus, ces conflits entraînent des déplacements massifs de populations d'une région à une autre. Face à ce déchaînement de violence, le droit international humanitaire conçu spécialement en vue de régler les problèmes humanitaires relevant des conflits armés internationaux, semble impuissant. Le DIH qui à l'origine était confronté à la problématique de la protection et de l'assistance humanitaire à des forces

⁷⁵ BOUCHET-SAULNIER F., « Cent cinquante ans de réalisations normatives », *Questions internationales*, Juillet-Août 2012, *op. cit.*, p. 29.

⁷⁶ AUDET F., « L'acteur humanitaire en crise existentielle, les défis du nouvel espace humanitaire », *Études internationales*, Décembre 2011, vol. 42, numéro 4, p. 447.

armées régulières de puissances étatiques, est désormais entraîné dans des conflits où l'idéologie, les commandements et les alliances ne sont pas facilement identifiables. Les conflits actuels en Centrafrique et en Syrie et qui ont déjà causé la mort de milliers de personnes en sont une illustration parfaite. Par ailleurs, si idéologiquement, le droit international humanitaire reste intrinsèquement lié aux situations de conflictualité, la dynamique de l'action humanitaire l'amène à prendre en compte les victimes des catastrophes naturelles. Toutefois, la condition juridique de ces victimes reste problématique.

En outre, sur le plan opérationnel, la multiplication des organisations non gouvernementales au sein de l'espace humanitaire a entraîné des effets pervers. L'aide internationale a ainsi assuré la survie de certains belligérants et contribué à faire perdurer certaines crises humanitaires. Aussi, est-il de plus en plus fréquent de constater la collaboration ambiguë entre les acteurs humanitaires et les opérations militaro-humanitaires montées par les puissances étatiques. Or, si l'expérience a montré que cette association pourrait s'avérer désastreuse pour les humanitaires, les conditions dangereuses dans lesquelles ces humanitaires sont amenés à travailler rendent inéluctable cette coopération. Enfin, l'humanitaire contemporain débouche sur des contradictions extrêmes avec l'usage de la force armée à des fins humanitaires. Certes, cette problématique n'est pas nouvelle, mais elle se pose désormais à l'aune de la responsabilité de protéger.

Face à ces doutes et interrogations que génèrent ces différentes mutations conceptuelles et opérationnelles de l'action humanitaire, la présente étude ambitionne d'être un cadre de réflexion sur ce vaste et interminable débat de la protection et de l'assistance aux personnes en détresse en raison d'une catastrophe humanitaire : conflits armés et catastrophes naturelles. Ainsi, il s'agira premièrement de s'interroger sur l'efficacité du droit comme instrument d'encadrement de l'action humanitaire. S'interroger sur l'efficacité du droit applicable à l'action humanitaire permettra non seulement de relever les avancées et les limites de ce droit tant sur le plan normatif que sur le plan opérationnel, mais surtout de proposer des solutions afin d'améliorer la condition juridique des personnes se trouvant en péril en raison d'une catastrophe humanitaire. Par ailleurs, au-delà de la réflexion sur l'impact du droit sur l'action humanitaire, il importe également de s'interroger sur l'impact de l'action humanitaire sur le droit international général. En effet, si l'action humanitaire est perçue comme l'expression de la solidarité internationale, elle semble porter des valeurs au sein d'une société internationale davantage préoccupée par la protection des États et de leur sécurité. Peut-on pour autant affirmer que la prépondérance des questions humanitaires au sein de la société internationale semble être le signe d'un changement majeur du droit international en le faisant passer d'un

droit international public ou droit inter-étatique à un véritable droit des gens selon l'expression du professeur George Scelle ⁷⁷ ?

Enfin, si les conditions de sécurité de l'espace humanitaire se sont considérablement détériorées ces dernières années, la sécurisation du cadre d'intervention des acteurs humanitaires passe par l'amélioration du cadre juridique de leur intervention. La présente étude ambitionne par conséquent de constituer un outil de référence pour les acteurs de la mise en œuvre de l'action humanitaire. Le cadre de notre réflexion étant clarifié, quelle démarche adopter afin de rendre compte de la problématique posée par notre sujet ?

Afin de rendre compte de la problématique de notre sujet, nous opterons pour une démarche binaire. Ainsi, le premier volet de notre thèse s'attellera à analyser le cadre normatif et conceptuel de l'action humanitaire. Dans cette partie, on soulignera le contraste entre la richesse normative et conceptuelle du cadre juridique de l'action humanitaire et les insuffisances dans la consolidation et la matérialisation de ces règles de protection et d'assistance aux personnes en situation de détresse. Cette première partie sera alors intitulée **Un cadre normatif et conceptuel insuffisant de l'action humanitaire** (Partie I). Quant au second volet de notre réflexion, il sera consacré au cadre opérationnel de l'action humanitaire. Dans cette partie, il sera question d'analyser les conditions juridiques de la mise en œuvre opérationnelle de l'action humanitaire. Ainsi, si la souveraineté étatique est depuis toujours considérée comme l'obstacle majeur à une mise en œuvre opérationnelle efficace de l'action humanitaire, les problèmes juridiques contemporains du droit de l'action humanitaire ne concernent pas uniquement la dialectique souveraineté/intervention humanitaire, mais bien des questions plus pratiques et contemporaines liées à la justice pénale internationale, au statut des acteurs humanitaires, aux conditions de leur coordination, à la définition de l'aide internationale et d'un espace humanitaire sur lesquels il conviendrait également de mettre l'accent. Cette approche pragmatique de la question vise surtout à relever les obstacles juridiques à la mise en œuvre opérationnelle de l'action humanitaire. Aussi, convient-il de l'intituler **Un cadre opérationnel de l'action humanitaire perfectible** (Partie II).

⁷⁷ Selon ce dernier, « l'expression droit interétatique serait pourtant, du point de vue traditionnel, beaucoup meilleure, puisque la doctrine classique a longtemps considéré les États comme « des personnes juridiques », et les principales, sinon les seules, de la société humaine. C'est une conception que nous combattons. Pour nous, les rapports qu'il va s'agir de décrire et d'analyser sont des rapports entre individus, formant une société universelle, et appartenant en même temps à d'autres et innombrables sociétés politiques [...] Le terme « Droit des gens » dans son acception la plus large nous paraît le mieux approprié ». Cf. SCELLE G., *Précis du droit des gens*, Paris, Éditions du CNRS, réédité en 1984, Préface p. ix.

PARTIE I.

UN CADRE NORMATIF ET CONCEPTUEL INSUFFISANT

En droit international, il est de coutume de distinguer les textes en référence à la ville où ils ont été adoptés. Le droit international humanitaire n'échappe pas à cette règle. Ainsi « le droit de La Haye » désigne les textes les plus anciens de ce droit qui visent à restreindre les méthodes et moyens de combat. Le « droit de Genève » concerne les textes adoptés de 1949 à 1990 qui visent à assurer la protection des personnes durant les conflits armés⁷⁸. Toutefois, cette dichotomie classique est de plus en plus relativisée en raison de l'interaction profonde entre ces deux branches du droit humanitaire⁷⁹. On utilise ainsi souvent une terminologie englobante « droit de Genève » afin de désigner ces deux branches du droit humanitaire classique.

Considéré depuis toujours comme le cadre juridique de référence en matière de protection des personnes durant les situations de conflictualité en raison du caractère quasi universel de ses textes et la contribution significative de ses normes à la protection des personnes, le « droit de Genève » va pourtant être remis en cause dans les années soixante-dix où l'on constate que ce droit s'avère inadapté et insuffisant face à la réalité des crises humanitaires contemporaines.

Décriées par le mouvement sans-frontériste, ces lacunes du droit de Genève vont faire alors apparaître la nécessité d'une part de reconceptualiser le droit et l'action humanitaire et d'autre part d'édicter de nouvelles règles en vue de renforcer la protection des personnes durant les catastrophes. À cet effet, une série de textes ont été adoptés au niveau international en vue de faciliter la protection et l'assistance aux personnes durant les catastrophes de toutes natures. En grande partie, mais pas exclusivement, ces textes ont été adoptés par les Nations unies et forment ce qu'on appelle aujourd'hui le « droit de New York ». Si l'émergence du « droit de New York » est perçue comme un renouveau pour le droit et l'action humanitaire au moment où le contexte international est marqué par la prééminence de la question des droits de l'homme, il convient toutefois de s'interroger sur la portée exacte des textes consacrant ce droit et relever leur réelle incidence sur la protection des personnes durant les catastrophes.

⁷⁸ BETTATI M., *Droit humanitaire, op. cit.*, p. 64.

⁷⁹ La CIJ dans son avis consultatif du 8 juillet 1996 relatif à la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires affirmait à ce propos que « ces deux branches du droit applicable dans les conflits armés ont développé des rapports si étroits qu'elles sont regardées comme ayant fondé graduellement un seul système complexe » Cf. CIJ, *L'illicéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, 8 juillet 1996. Rec. 1996, p. 34. Toutefois, les Protocoles additionnels de 1977 avaient déjà opéré un rapprochement entre le droit de Genève et le droit de La Haye.

De notre analyse, il ressort que si les lacunes du droit de Genève (Titre I) ont pleinement justifié l'émergence du droit de New York, ce nouveau dispositif juridique semble éprouver de nombreuses difficultés à palier les insuffisances du droit de Genève (Titre II).

TITRE I.

UN « DROIT DE GENÈVE » LACUNAIRE

Phénomène ancien, la guerre a toujours fait de nombreuses victimes, essentiellement des civils. Ainsi, face aux atrocités commises sur les champs de bataille, le « droit de Genève » a été spécialement conçu en vue de régler les problèmes humanitaires découlant des conflits armés. Bien que complété par de nouvelles dispositions, ce droit né pour régir les seuls conflits armés internationaux leur est encore largement destiné (Chapitre I). Par ailleurs, si toutes les victimes des catastrophes naturelles ou humaines sont éligibles à l'action humanitaire internationale, toutes ne sont pas au même titre soumises au droit international humanitaire. Mais alors quels principes et règles internationales régissent la protection et l'assistance aux personnes durant les catastrophes naturelles ? Ne bénéficiant pas d'un cadre juridique rigide et homogène comme pour les conflits armés, le cadre juridique de protection et d'assistance est constitué de règles éparses dont l'application reste aléatoire (Chapitre II).

CHAPITRE I.

UN DROIT CONÇU EXCLUSIVEMENT POUR LES CONFLITS ARMÉS

La guerre n'est donc point une affaire d'homme à homme, mais une relation d'État à État dans laquelle les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, non point comme hommes, ni même comme citoyens, mais comme soldats ; non point comme membres de la patrie, mais comme ses défenseurs. La fin de la guerre étant la destruction de l'ennemi, on a le droit d'en tuer les défenseurs tant qu'ils ont les armes à la main ; mais sitôt qu'ils les posent et se rendent, ils cessent d'être ennemis ou instruments de l'ennemi, ils redeviennent simplement hommes et l'on a plus de droit sur leur vie.⁸⁰

Initialement établie en vue d'alléger les souffrances humaines causées par la guerre et de protéger les victimes des conflits armés internationaux, les dispositions du droit humanitaire ont depuis peu été étendues aux victimes des conflits internes. Ces dispositions du droit humanitaire applicable aux conflits armés internationaux et non internationaux représentent par conséquent le cadre général de protection et d'assistance des personnes durant les conflits armés. S'il paraît opportun dans le cadre de notre étude de relever le contenu et la portée des règles du DIH applicable aux conflits internationaux et non internationaux (Section I), il convient également d'analyser la pertinence des règles complémentaires au droit international humanitaire relatives à la protection et à l'assistance aux personnes réfugiées et déplacées (Section II).

⁸⁰ ROUSSEAU J.-J., *Du contrat social*, Livre I, Chapitre IV.

SECTION I.

LE CONTENU DES RÈGLES GÉNÉRALES DE PROTECTION ET D'ASSISTANCE DES PERSONNES DURANT LES CONFLITS ARMÉS

Selon l'article 2§ 1 commun aux quatre Conventions de Genève, celles-ci s'appliquent « *en cas de guerre déclarée ou de tout autre conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs des Hautes Parties contractantes, même si l'état de guerre n'est pas reconnu par l'une d'entre elles* » et dans tout cas d'occupation « *même si cette occupation ne rencontre aucune résistance militaire* ». Le Protocole I (PI), à son article 1§ 4, étend le champ d'application du DIH aux conflits « *dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes* ». Le droit de Genève établit donc deux régimes juridiques distincts des conflits : l'un, contenant des règles très élaborées applicables aux conflits armés internationaux (§ 1) et l'autre, contenant des règles rudimentaires visant les conflits armés non internationaux (§ 2).

§ 1. DES RÈGLES TRÈS ÉLABORÉES APPLICABLES AUX CONFLITS ARMÉS INTERNATIONAUX

Les règles humanitaires établies pour les conflits armés internationaux visent d'une part à assurer une protection juridique aux victimes de ces conflits (A) et d'autre part à porter assistance aux plus faibles (B).

A. L'établissement de règles en vue de la protection juridique des victimes des conflits internationaux

Afin de protéger les victimes des conflits armés internationaux, le DIH a posé deux règles fondamentales que doivent respecter les différentes parties au conflit. La première de ces règles est le principe de la distinction. Ainsi, une distinction doit être faite entre combattants et non-combattants et une autre entre les biens civils et les objectifs militaires (1). Alors que les premiers par essence font la guerre et participent aux hostilités, les seconds ne doivent pas y être mêlés et leurs biens doivent être protégés. La seconde règle de protection des victimes des conflits armés internationaux vise à restreindre les moyens et les méthodes de combat (2).

1. L'affirmation du principe de distinction

L'ensemble du droit humanitaire est fondé sur le principe selon lequel la force ne saurait être utilisée que contre les personnes qui elles mêmes font usage de la force ou sont en mesure d'en faire. Généralement ceux qui ont cette faculté de faire usage de la force sont appelés

combattants ou belligérants (a). A contrario, ceux qui ne disposent pas de cette faculté de combattre sont des non-combattants et des civils. Dès lors, ces derniers ne doivent pas autant que faire se peut, faire l'objet d'attaques et ce principe s'applique à leurs biens ⁸¹ (b).

a. La distinction entre civils et combattants

Le principe de la distinction entre combattants et non combattants mit longtemps à s'établir et pourtant cette distinction est fondamentale. En effet, il a fallu l'avènement des Conventions de Genève pour que soit élaboré un ensemble de règles juridiques au profit des victimes, qu'il s'agisse des civils ou des forces armées ne participant pas aux combats. Ainsi, « à Genève, s'est ouverte une ère qui donne la primauté à l'homme et aux principes d'humanité » ⁸². Il est désormais acquis que seuls les combattants doivent faire l'objet d'attaques et que les non-combattants doivent être protégés. « *Les non-combattants forment, par conséquent, la plus large catégorie de personnes qui tombent sous la sauvegarde du droit international humanitaire. Ainsi, c'est pour leur protection que des interdictions et des limitations ont été édictées dans l'usage de la force* » ⁸³. L'importance de cette distinction au-delà des textes relatifs au DIH sera confirmée par un arrêt récent de la Cour internationale de justice (CIJ) dans lequel « *la Cour relève [que] les Uganda People Defense Force (UPDF) n'ont fait aucune distinction entre combattants et non-combattants au cours des affrontements avec d'autres combattants, notamment les Forces armées du Rwanda (FAR)* » ⁸⁴. Là-dessus, elle affirme qu'« *il existe suffisamment d'éléments de preuves dignes de foi qui étayent l'allégation de la République démocratique du Congo (RDC) selon laquelle les UPDF n'ont rien fait pour protéger la population civile* » ⁸⁵.

Par ailleurs, la notion récente de combattant ⁸⁶ comprend tout membre des forces armées régulières et irrégulières dès lors que ces dernières sont placées sous un commandement responsable de la conduite des hostilités par ces hommes. La reconnaissance du statut de combattant permet de bénéficier des garanties humanitaires accordées aux prisonniers de

⁸¹ Ces limitations à l'usage de la violence durant la guerre tendent à établir un équilibre raisonnable entre la destruction nécessaire, en temps de guerre, des ressources militaires de l'ennemi et le besoin, également contraignant, de ne pas causer inutilement des souffrances, des destructions et des pertes en vies humaines qui n'apporteraient pas d'incontestables avantages militaires. Cf. BAXTER R. « Comportement des combattants et conduite des hostilités » (Droit de la Haye), in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Paris, Pedone, 1986, p. 131.

⁸² PICTET J., « Le droit international humanitaire : définition », in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Paris, Pedone, 1986, précité, p. 14.

⁸³ BAXTER R., *op. cit.*, p. 131.

⁸⁴ CIJ, *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo*, Rec. 2005, p. 240.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Cf. Protocole I article 43.

guerre. En effet, par principe, les membres des forces armées qui tombent au pouvoir de l'adversaire sont traités comme des prisonniers de guerre et dès lors il est interdit de les attaquer. Dans le règlement de La Haye du 18 octobre 1907 relatif aux lois et coutumes de la guerre, la qualité de combattant était reconnue aux membres des forces armées, des milices et des corps volontaires. Mais la pratique internationale va étendre progressivement cette catégorie aux combattants des mouvements de libération nationale anticoloniaux et groupes assimilés. Dès lors, les prisonniers de guerre ont un statut défini de façon très précise dans la troisième convention de Genève considérée comme une charte des prisonniers de guerre. Pour des raisons humanitaires, certains prisonniers de guerre peuvent être rapatriés et c'est le CICR en tant qu'intermédiaire neutre qui peut mettre en œuvre cet échange.

Il est important de rappeler que dès son élaboration, le DIH a exclu de son champ de protection certaines catégories de personnes notamment les mercenaires et les espions. Plus récemment, la question du mercenariat a été relancée avec l'avènement des sociétés de sécurité privées dans les récentes guerres en Irak ou en Afghanistan. Le débat reste ouvert quant au statut juridique exact du personnel de ces sociétés ainsi que la question de la responsabilité et des sanctions des infractions commises par ces derniers ⁸⁷.

En ce qui concerne la protection des civils, aussi curieux que cela puisse paraître, il aura fallu l'adoption de la quatrième convention de Genève en 1949, complétée par le protocole I pour que soit pris en compte le sort des civils en temps de guerre. L'essentiel des règles du DIH avant la Seconde Guerre mondiale était axé sur la protection des militaires. Et pourtant, les populations civiles ont très souvent été les victimes principales des conflits armés. Selon l'article 50 du Protocole I, la notion de civil correspond à toute personne qui n'est pas membre des forces armées au sens de l'article 4 de la troisième Convention de Genève ou au sens de l'article 43 du Protocole I. Dès lors, si une personne civile participait directement aux hostilités elle perdrait la jouissance de la protection dont elle bénéficie. La population civile est composée de toutes les personnes civiles selon le terme utilisé par le Protocole. En fait, selon M. Bula-Bula : « *il s'agit d'une définition négative qui y assimile tout non-combattant, spécialement les non-*

⁸⁷ Sur ces questionnements voir notamment : ABDELGAWAD L.-E., « Les sociétés militaires privées : un défi supplémentaire pour le droit international pénal », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2007, n° 1, p. 156-168. Par ailleurs, il est important de rappeler que le 17 septembre 2008 a été adopté, à l'initiative du Comité International de la Croix-Rouge, le document de Montreux relatif aux obligations juridiques internationales pertinentes et aux bonnes pratiques pour les États concernant les activités des sociétés militaires privées (SMP). Pour une analyse de ce document, voir notamment : BALMOND L., « Observations sur le document de Montreux relatif aux obligations juridiques internationales pertinentes et aux bonnes pratiques pour les États concernant les activités des sociétés militaires privées », *RGDIP*, 2009, p. 113-146.

membres des forces armées. Il convient de souligner que le doute profite au captif qui revendique ce statut. Les journalistes en mission périlleuse y sont assimilés [article 79, § 1 du Protocole I additionnel aux conventions de Genève de 1949] »⁸⁸. La distinction entre population civile et combattants est plus que nécessaire à ce niveau. Dans la mesure où, dans l'hypothèse où des forces armées se trouvent mêlées à la population, leur présence ne prive pas celle-ci des droits qui lui sont inhérents. A contrario, la présence de forces armées au sein de populations civiles, ne confère aucune immunité à ces soldats dès lors une attaque pourrait être dirigée contre eux. En plus de la population civile qui bénéficie d'une immunité dans son ensemble, certaines catégories de personnes bénéficient de garanties spécifiques, eu égard à certaines considérations liées notamment à leur vulnérabilité. Il s'agit notamment des femmes⁸⁹, des enfants⁹⁰ et des étrangers⁹¹. Naturellement, les garanties accordées aux populations civiles cessent lorsque ces dernières prennent part directement aux hostilités et ne bénéficient dès lors d'aucune immunité.

En ce qui concerne la protection spéciale accordée aux blessés, malades, naufragés, aucune distinction n'est établie entre les blessés, malades et naufragés civils et militaires. Dès lors, en plus de bénéficier des garanties générales, ceux-ci doivent pouvoir bénéficier de soins. Les Conventions de Genève n'ont pas défini ces trois catégories de personnes protégées, mais le Protocole additionnel I de 1977 a comblé cette lacune juridique⁹². Les références à ces catégories concernaient les blessés, malades et naufragés appartenant aux forces combattantes stricto sensu et à d'autres catégories (article 13). Le Protocole I ne fait plus de distinction pour ces catégories entre les civils et les militaires pour autant que ces derniers s'abstiennent de tout acte hostile. Au sein de la doctrine, un principe avait déjà été établi, celui de la distinction qui

⁸⁸ BULA B.-S., *Le droit international humanitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 102.

⁸⁹ Lors des conflits armés, les femmes sont particulièrement protégées contre le viol, la prostitution, l'attentat à la pudeur. Celles-ci bénéficient d'un traitement de faveur dans la distribution des cartes alimentaires, des soins de santé. Aussi, la femme en couches ou enceinte est assimilée aux blessés et malades. Toutefois, la réalité des théâtres de combat montre que bien souvent au lieu d'être protégées, les femmes subissent de nombreux sévices notamment en République démocratique du Congo où de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) ont dénoncé le fait que le viol soit utilisé comme « une arme de guerre ».

⁹⁰ En principe, l'enfant jouit d'un statut personnel intangible. À l'instar des femmes, il bénéficie d'un traitement de faveur sanitaire et alimentaire. Aussi, un regroupement des familles est généralement organisé afin de sauvegarder l'unité familiale. Mais ce statut particulier de l'enfant est mis à mal par l'utilisation pernicieuse de l'enfant en tant que soldat. Ainsi l'enfant se voit confier des tâches lors des combats : espionnage, transport des munitions et peut même servir d'esclave sexuel.

⁹¹ Les étrangers, qui ne seraient pas ennemis, ont le droit de quitter le territoire, soit au début des hostilités, soit au cours des hostilités.

⁹² La convention du 22 août 1864 (article 6) avait déjà adopté le principe des soins à prodiguer sans discrimination aux personnes infortunées selon leur état médical.

doit être assurée entre les blessés, malades, naufragés et les personnes hors de combat. En effet, un combattant peut renoncer au combat sans mettre en évidence une blessure ou une maladie et d'un autre côté, un blessé ou un malade peut avoir une attitude hostile. Selon le Protocole, sont considérés comme blessés, ceux qui « *en raison d'un traumatisme, d'une maladie, ou d'autres troubles physiques ou mentaux, ont besoin de soins médicaux et qui s'abstiennent de tout acte d'hostilité* ». La condition d'abstention se retrouve dans la définition du naufragé, qui est une personne qui se trouve « *dans une situation périlleuse en mer ou en d'autres eaux* » et qui conserve ce statut durant l'opération de sauvetage. Les blessés, malades et naufragés doivent pouvoir bénéficier des soins que leur état exige sans distinction de caractère défavorable : sexe, race, nationalité, religion, opinion politique, à l'exclusion de la discrimination favorable. En plus des individus qui bénéficient d'une garantie qu'ils soient combattants ou non, certaines catégories de biens bénéficient également d'une protection.

b. La distinction entre biens civils et biens militaires

S'il est indispensable en temps de guerre de préserver la vie des personnes civiles, il est tout aussi important de sauvegarder les biens de caractère civil dans la mesure où sans abris, sans moyens de subsistance, la survie et la sécurité des populations seraient gravement mises en danger. À cet effet, le Protocole I comprend des dispositions relatives à la protection des biens de caractère civil⁹³. Par conséquent, les biens de caractère civil ne doivent pas faire l'objet d'attaques (ni de représailles)⁹⁴. Par biens de caractère civil on entend, « *tout bien ne constituant pas un objectif militaire* ». À défaut de dresser une liste complète des objectifs militaires, l'alinéa 2 de l'article 52 fournit une définition générale : « *en ce qui concerne les biens, les objectifs militaires sont limités aux biens qui, par leur nature, leur emplacement, leur destination ou leur utilisation, apportent une contribution effective à l'action militaire et dont la destruction totale ou partielle, la capture ou la neutralisation, offre en l'occurrence un avantage militaire précis* ». Il va sans dire que le caractère civil d'un bien dépend de l'usage que l'on en fait lors des opérations militaires que de sa nature.

Par ailleurs, il est important de rappeler que dans le Protocole I trois types de biens de caractère civil sont placés sous protection spéciale. Il s'agit des biens culturels (article 53)⁹⁵, des

⁹³ C'est l'article 23 du Règlement de La Haye de 1907 qui avait formulé l'interdiction de détruire les biens de caractère civil. Mais les dispositions de cet article étant trop imprécises, il faudra attendre le Protocole I pour que ces notions soient précisées.

⁹⁴ Protocole I, article 52, alinéa 1^{er}.

⁹⁵ Les biens culturels correspondent aux biens présentant un « intérêt artistique, historique ou archéologique » ou « qui constituent le patrimoine culturel ou spirituel des peuples ».

biens indispensables à la survie de la population civile, (article 54) ⁹⁶ et de l'environnement ⁹⁷. Enfin, il y a certains espaces qui ne peuvent faire l'objet d'attaques de la part des combattants. La création de ces zones et localités sanitaires de sécurité s'opère dès le temps de paix et après l'ouverture des hostilités. Ce dispositif est prévu par l'article 23 de la première Convention de 1949, afin de mettre à l'abri les blessés, malades et par l'article 14 de la quatrième Convention qui ajoute à cette liste, les infirmes, les personnes âgées, les enfants de moins de quinze ans, les femmes enceintes et les mères d'enfants de moins de sept ans. Ces zones et localités sont reconnues par accord entre les Parties intéressées. Il s'agit des lieux non défendus ⁹⁸, des zones neutralisées ⁹⁹; des zones sanitaires et de sécurité ¹⁰⁰ et enfin des zones démilitarisées ¹⁰¹. Parallèlement au principe de distinction, la protection accordée aux non combattants est renforcée par une protection contre les effets des hostilités.

⁹⁶ La protection des biens indispensables à la population repose sur le principe d'interdiction d'attaquer des biens servant à la subsistance de la population. Par conséquent, il est interdit de détruire, d'attaquer, de mettre hors d'usage des biens tels que les denrées alimentaires, les champs, les bétails, les récoltes, les réserves d'eau potable, les habits, les vêtements, etc. Par extension, ce principe interdit également d'attaquer les barrages, les digues et les centrales nucléaires. Les usines chimiques, les plates-formes pétrolières, les raffineries ne sont pas comprises.

⁹⁷ L'article 35 paragraphe 3 du Protocole I établit une règle fondamentale en interdisant d'utiliser les moyens et méthodes de guerre, qui sont conçus pour causer, ou dont on peut attendre qu'ils causeront des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel. Cette règle vient compléter l'article 55 qui figure dans le chapitre de la protection des biens de caractère civil. En effet, la guerre sera conduite en veillant à protéger l'environnement naturel contre des dommages étendus, durables et graves. Cette protection inclut l'interdiction d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre conçus pour causer ou dont on peut attendre qu'ils causent de tels dommages à l'environnement naturel, compromettant, de ce fait, la santé ou la survie de la population. On se référera utilement à la Convention des Nations unies du 10 décembre 1976 sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou à toutes autres fins hostiles en tout temps.

⁹⁸ L'article 59 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève autorise une partie au conflit à déclarer unilatéralement une « localité non défendue » tout lieu habité, à proximité du front ou d'une zone de contact si, au sens de l'article 59 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1949, les trois conditions ci-après se trouvent réunies : évacuation de tous les combattants et du matériel de guerre ; la non-commission d'actes d'hostilité contre l'ennemi, l'interdiction de toute activité à l'appui d'opérations militaires.

⁹⁹ Les zones neutralisées désignent des espaces établis à proximité du front, par accord entre parties au conflit, afin de mettre à l'abri des combats, les blessés, les malades, les civils et les militaires ainsi que l'ensemble de la population. Elles sont de caractère provisoire tactiquement, c'est pourquoi il faut bien les distinguer des zones sanitaires et de sécurité. Cf. article 15, IV^e convention.

¹⁰⁰ Les zones sanitaires et de sécurité correspondent à des espaces de refuge établis par les parties en conflit, situés à proximité ou au-delà du front. Elles sont créées en vue de recueillir les blessés et les malades (civils ou militaires), infirmes, personnes âgées, les enfants de moins de quinze ans, les femmes enceintes, les mères d'enfants de moins de sept ans et le personnel administratif sanitaire.

¹⁰¹ Ces zones se rapprochent des zones sanitaires et de sécurité par leur définition et leur objectif. Elles s'en différencient cependant par leur ouverture à tout non combattant (article 60 du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève 1949), leur caractère consensuel et leur nature permanente.

2. L'affirmation du principe de protection contre les effets des hostilités

C'est le droit de La Haye qui fixe les droits et devoirs des belligérants dans la conduite des opérations et limite le choix des moyens de guerre. Ainsi, « *bien que traversée par une philosophie humaniste, le droit de la Haye est axé sur les nécessités militaires et la conservation de l'État* »¹⁰². L'essentiel des règles de droit international qui impose des limitations aux méthodes et moyens de combat provient de la coutume et des conventions de La Haye. Le principe même de ces restrictions se trouve à l'article 22 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexé à la IV^e Convention de La Haye de 1907. Cet article énonce que « *les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi* ». Cette idée sera reprise à l'article 35 paragraphe 1 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève. Ce principe signifie tout simplement que,

la violence n'est autorisée que dans la mesure où elle concourt à sa fin spécifique, qui est de réduire l'ennemi. Le rationalisme et l'humanitarisme qui animèrent la philosophie des lumières et les enseignements de Jean Jacques Rousseau, l'un des inspirateurs du droit de la guerre, demandaient de ne causer aucune souffrance, atteinte ou dommage qui ne soit nécessaire pour parvenir au seul objectif, celui de vaincre l'ennemi.¹⁰³

Ainsi l'article 35 prohibe à la fois certaines catégories d'armes mais également certaines méthodes de guerre afin de protéger les civils contre les effets des hostilités.

a. La prohibition de certaines armes

Depuis l'élaboration des Conventions de La Haye, la prohibition des armes causant des souffrances inutiles est largement acquise. À cet effet, certaines armes (balles dum-dum, armes chimiques, etc.) ont été spécifiquement prohibées. Plus spécifiquement encore, il n'existe pas d'interdiction globale ou universelle en droit international de l'usage des armes nucléaires. Cependant, en juillet 1996, la Cour internationale de justice a conclu que le droit international humanitaire s'appliquait effectivement à l'emploi des armes nucléaires et que cet emploi était généralement contraire aux principes et aux règles du droit humanitaire¹⁰⁴.

¹⁰² PICTET J., « Le droit international humanitaire : définition », in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, op. cit., p. 14.

¹⁰³ BLIX H., « Méthodes et moyens de combat », in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, précité, p. 165.

¹⁰⁴ Cf. Avis consultatif de la CIJ sur *l'illicéité de l'emploi d'armes nucléaires*, rec. 1996, p. 266 et pour aller plus loin voir notamment la journée d'études de la Société Française de Droit International sur le thème : *Le droit international des armes nucléaires*, Paris, Pedone, 1998, 185 p. Les armes nucléaires ne sont point mentionnées sur la liste nominale des armes interdites. Et pourtant, les dégâts causés par ces armes notamment à Nagasaki et Hiroshima (août 1945) devraient faire prendre conscience au monde entier de la nécessité de prohiber ce type d'armes. Il n'est pas exclu que l'influence des grandes puissances justifie cette absence de condamnation.

Globalement, les diverses catégories d'armes prohibées concernent, les armes empoisonnées ¹⁰⁵, les mines terrestres ¹⁰⁶, les mines anti personnel ¹⁰⁷, les lance-flammes ¹⁰⁸, les armes biologiques et bactériologiques ¹⁰⁹, les armes chimiques ¹¹⁰, les armes à laser ¹¹¹. Plus récemment, des progrès ont été réalisés dans la lutte contre la prolifération des armes légères et des armes de petit calibre, qui sont si meurtrières dans de nombreux pays en guerre.

b. La prohibition de certaines méthodes de guerre

La terreur constitue l'une des méthodes de guerre prohibée par le droit international humanitaire. Ainsi, l'article 51 alinéa 2 du Protocole I interdit certaines méthodes de guerre-« actes ou menaces de violence »-dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile. Cette disposition a été adoptée à la suite d'après discussions portant sur deux points. Un courant d'opinion qui n'a finalement pas prévalu, voulait proscrire la propagande en tant que moyen de répandre la terreur. Une autre opposition plus marquée a concerné ceux qui souhaitaient que l'article vise seulement des actes destinés à répandre la

¹⁰⁵ La déclaration de La Haye du 29 juillet 1899 interdisait déjà les gaz asphyxiants ou délétères (article 23, alinéa a). De même, le traité de Versailles du 28 juin 1919, conclu entre l'Allemagne vaincue et les autres nations européennes vainqueurs a confirmé cette interdiction. Des textes plus spécifiques ont été conclus notamment le Protocole de Genève du 17 juin 1925 sur les gaz asphyxiants, toxiques ou analogues ; la convention de Paris du 13 janvier 1993 sur l'interdiction des armes chimiques et leur destruction.

¹⁰⁶ Les mines terrestres ont été réglementées par la Convention des Nations unies du 10 octobre 1980 portant interdiction de certaines armes produisant des effets traumatiques excessifs ou frappant sans discrimination. Ce texte a été complété par un Protocole amendé le 5 mai 1996.

¹⁰⁷ Le traité prohibant les mines antipersonnel a été adopté par une conférence diplomatique à Oslo le 18 septembre 1997 puis signé à Ottawa le 4 décembre 1997 et est entré en vigueur depuis lors. On ne rappellera jamais assez l'effet dévastateur des mines antipersonnel notamment dans les guerres civiles en Afrique et en Asie.

¹⁰⁸ Ces armes ont été beaucoup utilisées au début du XX^e siècle en particulier par les puissances coloniales telles que le Portugal en Angola, au Mozambique et en Guinée Bissau. Les lance-flammes ont été prohibés par différents traités de paix à l'issue de la Première Guerre mondiale. Cette disposition a été confirmée par le Protocole sur l'interdiction ou la limitation des armes incendiaires additionnelles à la convention des Nations unies du 10 octobre 1980 contre les effets traumatiques excessifs ou frappant sans distinction.

¹⁰⁹ Les armes biologiques et bactériologiques ont été prosrites par la convention de Londres, de Moscou, et de Washington du 10 avril 1972. Ce traité prohibe la mise au point, la fabrication et le stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxine et prône leur destruction.

¹¹⁰ C'est au lendemain de la Première Guerre mondiale que les armes chimiques ont fait l'objet d'un Protocole du 17 juin 1925 contre les gaz asphyxiants, toxiques et autres. Mais la convention de Paris du 13 janvier 1993 est allée plus loin en posant l'interdiction de la mise au point, la fabrication, la détention, le transfert ou l'emploi d'armes chimiques ainsi que les installations de leur fabrication. Ce traité est entré en vigueur le 30 avril 1997.

¹¹¹ Ce sont des armes portatives balayant de manière silencieuse et invisible les champs de bataille par un faisceau de lumière qui peut entraîner la cécité temporaire ou permanente de toute personne frappée par le faisceau.

terreur et ceux qui souhaitent qu'il vise tous les actes provoquant réellement ou capables de répandre la terreur. Comme argument on a fait valoir que l'effet de l'article serait moindre s'il ne s'appliquait qu'aux hypothèses où l'intention pouvait être prouvée. Par ailleurs, on estimait que de nombreux actes ou menaces de violence provoqueraient la terreur, bien que ce ne soit pas leur objectif. La solution adoptée transcende ces divergences. Ainsi, le critère de l'intention a été écarté et la disposition de l'article retenu ne vise pas les cas où la terreur est un effet inattendu. Dès lors, sont interdits les actes dont l'objectif principal est d'après une interprétation objective, de répandre la terreur ¹¹².

Le recours à la famine constitue une autre méthode de guerre prohibée. Ainsi, l'article 54 du Protocole I sur la protection des biens indispensables à la survie de la population civile énonce dans son paragraphe premier qu'il est interdit d'utiliser la famine comme méthode de guerre. Cet article est complété par le paragraphe 2 de l'article 54 qui protège « les biens indispensables à la survie de la population civile » contre les attaques, les destructions, les soustractions, etc. même du fait d'une action de représailles. Une liste non exhaustive de biens concernés a été élaborée et concerne : les denrées alimentaires, les zones agricoles, les récoltes, le bétail, l'eau potable, les installations, les approvisionnements et les ouvrages d'irrigations. Par ailleurs, cette disposition connaît des limites dans la mesure où les biens utilisés « pour la subsistance des seuls membres des forces armées » de l'adversaire ne sont pas protégés. Par contre, des approvisionnements en vivres dont la population civile a besoin ne perdent pas leur protection pour la simple raison qu'ils sont aussi utilisés par des forces armées et qu'ils peuvent à cet effet, être qualifiés d'objectif militaire ; leur emploi doit être exclusif pour qu'ils perdent leur immunité. Aussi une deuxième exception a-t-elle été mise en exergue et concerne les hypothèses où des biens sont utilisés par l'adversaire « en appui direct d'une action militaire », bien qu'il ne s'agisse pas de moyens de subsistance. Enfin, une troisième exception énoncée à l'article 54, paragraphe 5, a été introduite afin de sanctionner la pratique de la « terre brûlée ». Elle est limitée à l'utilisation du territoire national d'une partie et, dans ce cas, aux zones se trouvant sous le contrôle de cette partie. Ainsi, elle ne peut être employée que si des nécessités militaires impérieuses l'exigent.

L'utilisation des moyens indiscriminés fait également partie des méthodes de guerre prohibées. L'article 51, paragraphe 4 dispose qu'une attaque ne peut être lancée en employant des « moyens de combat dont les effets ne peuvent pas être limités comme le prescrit le

¹¹² Voir à cet effet, Rapport de la Commission III de la Conférence diplomatique de Genève de 1974 ; Doc. CDDH/ 50, rev 1 § 46 du 2 septembre 1974. Discussions en 1974 à la Commission III, doc. CDDH/III/SR. 1-12 ; en 1975, rapport de la Commission III, doc. CDDH/215, rev. 1, § 51.

présent protocole ». « *À la question de savoir s'il peut y avoir des moyens -des armes- dont les effets, en toute circonstance, ne peuvent être limités comme le requièrent les règles du Protocole, particulièrement la règle de proportionnalité, il faut très probablement répondre par la négative. Cette règle exige que les effets fortuits sur les civils et les biens civils ne soient pas excessifs par rapport aux avantages militaires directs que l'on escompte* »¹¹³. En outre, selon l'article 51 paragraphe 5 sont interdites, « *les attaques par bombardement quels que soient les méthodes ou moyens utilisés, qui traitent comme un objectif militaire un certain nombre d'objectifs militaires nettement espacés ou distincts situés dans une ville, un village ou toute autre zone contenant une concentration analogue de personnes civiles ou de biens de caractère civils* ». Le mérite de cet article est de mettre en exergue une méthode de guerre qui fait l'objet de polémiques : le bombardement de zone. « *L'adoption de cette disposition est une importante conquête humanitaire. Le bombardement de vastes zones urbaines contenant des objectifs militaires dispersés a été l'une des pires méthodes de guerre utilisée contre les populations civiles* »¹¹⁴.

Une autre méthode de guerre prohibée qu'il convient d'énoncer est le refus de quartier. Cette méthode de guerre consiste à décider qu'il n'y ait pas de survivants dans les rangs de l'ennemi, ou de menacer ce dernier de conduire les hostilités en ce sens. Cette mesure vise à éviter l'extermination de toute personne non-combattante ou hors de combat qui tombe au pouvoir de l'ennemi.

Pour finir, la perfidie représente la dernière catégorie de méthode de guerre interdite. En effet, si certaines astuces utilisées pour tromper l'ennemi sont autorisées par le droit international humanitaire, d'autres sont interdites. Parmi celles qui sont prohibées figure la perfidie qui est considérée comme une ruse illicite. « *La perfidie se définit comme un ensemble d'actes abusant de l'ennemi en lui faisant croire qu'on a le droit ou que l'autre partie a l'obligation d'accorder la protection prévue par le droit international humanitaire* »¹¹⁵. Les actes perfides généralement réprimés par le DIH, comprennent l'utilisation abusive des emblèmes du CICR, de l'ONU, des services de protection civile, du drapeau blanc, ou encore, le fait de feindre la reddition. En principe, la ruse illicite exige la réunion de deux éléments : un acte matériel et un élément moral qui démontre la volonté d'abuser de la bonne foi d'autrui. Lorsqu'elle entraîne la mort ou des atteintes graves à l'intégrité physique de la personne humaine, elle constitue une infraction

¹¹³ BLIX H., *op. cit.*, p. 175.

¹¹⁴ Ibid., p. 176.

¹¹⁵ BULA B.-S., *op. cit.*, p. 148.

grave ¹¹⁶. La protection accordée aux individus lors des conflits armés est renforcée par un dispositif visant à faciliter l'accès aux secours des victimes des conflits armés internationaux.

B. L'établissement de règles en vue de l'assistance humanitaire aux victimes des conflits internationaux

Le postulat sur lequel repose l'organisation des secours durant les conflits armés internationaux est que l'assistance humanitaire n'est jamais une ingérence dans le conflit ¹¹⁷. Dès lors, un droit d'offrir des secours est accordé aux organismes humanitaires (1) qui bénéficient par conséquent d'une immunité de leur personnel sanitaire et de leurs installations afin de réaliser au mieux leurs missions (2).

1. La consécration d'un droit pour les organismes humanitaires d'offrir des secours

Les principes sur lesquels se fondent l'assistance humanitaire durant les conflits armés sont les suivants. Premièrement, « *les offres de secours de caractère humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable ne seront considérées ni comme une ingérence dans le conflit armé ni comme des actes hostiles* » ¹¹⁸. Dès lors, « *les parties au conflit et chaque haute partie contractante autoriseront et faciliteront le passage rapide et sans encombre de tous les envois de secours, des équipements et du personnel de secours [...] même si cette aide est destinée à la population civile de la partie adverse* » ¹¹⁹. Deuxièmement, « *les parties au conflit ne pourront en aucune manière détourner les envois de secours, ni en retarder l'acheminement* ¹²⁰ ; *elles devront assurer des envois de secours et en faciliter la distribution rapide* » ¹²¹.

Par conséquent, affectées à la recherche, à l'évacuation, au transport, au diagnostic et au traitement des blessés, malades et naufragés, les unités sanitaires sont inviolables qu'elles soient fixes ou mobiles, permanentes ou temporaires. Cette immunité dont jouissent ces unités cesserait sitôt que ces unités seraient utilisées pour commettre des actes nuisibles à l'ennemi.

Cette possibilité octroyée aux organismes humanitaires d'offrir des secours se traduit par le libre passage qui leur est accordé afin de remplir au mieux leurs missions. Ainsi, certaines des

¹¹⁶ Article 85, Paragraphe 3 alinéa f du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1949.

¹¹⁷ PICTET J., *Développement et principes du droit international humanitaire*, Paris, Pedone, 1983, p. 83.

¹¹⁸ Cf. Protocole I. Convention de Genève article 70 alinéa 1.

¹¹⁹ Cf. Protocole I. Convention de Genève article 70 alinéa 2.

¹²⁰ Ibid , alinéa 3.

¹²¹ Alinéa 4 et 5.

règles concernant le libre passage sont contenues dans les dispositions relatives à la population civile. Ainsi, l'article 23 de la quatrième Convention de Genève portant sur les médicaments, vivres et vêtements énonce que :

chaque Haute partie contractante accordera le libre passage de tout envoi de médicaments et de matériel sanitaire ainsi que des objets nécessaires au culte, destinés uniquement à la population civile d'une autre Partie contractante, même ennemie. Elle autorisera également le libre passage de tout envoi de vivres indispensables, de vêtements et de fortifiants réservés aux enfants de moins de quinze ans, aux femmes enceintes ou en couches [...].

Toutefois, le principe du libre passage des secours énoncé à l'article 23 reste soumis au bon vouloir de l'autorité locale. Ainsi, « *subordonné à la vigilance de l'État territorial, le transit demeure tributaire de sa méfiance. Donc rien d'obligatoire, tout dépend du bon vouloir du souverain* »¹²². Par ailleurs, si l'État est contraint d'autoriser que les biens parviennent à la population de l'État adverse, cette obligation n'est pas inconditionnelle. Ainsi, l'ennemi ne doit pas pouvoir en tirer un avantage pour ses efforts militaires ou son économie et le contrôle de la distribution, destiné à éviter que les biens soient détournés de leur destination, doit être efficace¹²³. En outre, l'article 70 du Protocole I concernant les actes de secours énonce :

lorsque la population civile d'un territoire sous le contrôle d'une partie au conflit, autre qu'un territoire occupé, est insuffisamment approvisionnée en matériel et denrées mentionnés à l'article 69, des actions de secours de caractère humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère favorable seront entreprises, sous réserve de l'agrément.

Autrement dit, si tout État, ennemi ou non, doit aux termes de l'article 23, accorder le libre passage des envois de secours, les actions de secours au sens de l'article 70 du Protocole I ne sauraient être empêchées par l'État ennemi de la partie bénéficiaire de l'offre de secours. Bien évidemment en accordant des facilités de passages aux organismes humanitaires, le DIH a prévu un ensemble de dispositions afin de garantir la sécurité de ceux-ci.

2. Une protection accordée aux organismes humanitaires

Le DIH prohibe toute attaque contre les personnels qu'ils relèvent des forces armées en présence, ou qu'ils soient seulement affectés par les autorités des parties en conflit à semblables tâches. Cette protection est étendue au personnel civil ou au personnel des organismes de protection civile. Le respect de cette immunité accordée aux organismes

¹²² BETTATI M., *Droit humanitaire, op. cit.*, p. 25.

¹²³ PLATTNER D., « Le régime des conventions de Genève et des Protocoles additionnels en matière d'assistance aux victimes des conflits armés » in *Aide humanitaire internationale : un consensus conflictuel*, DOMESTICI M.-J. (dir.), 1996, p. 227.

humanitaires leur permet d'offrir leurs services aux parties en conflit et d'entreprendre avec leur accord des actions de protection et de secours auprès des personnes civiles ¹²⁴.

Par ailleurs, au-delà de la protection accordée aux individus, les unités sanitaires bénéficient également d'une immunité. Ainsi, l'article 8 e du Protocole I englobe dans l'expression « unités sanitaires », les « établissements et autres formations, militaires et civils, organisés à des fins sanitaires, à savoir la recherche, l'évacuation, le transport, le diagnostic, ou le traitement-y compris les premiers secours- des blessés, des malades, des naufragés, ainsi que la prévention des maladies ». Elle couvre entre autres, les hôpitaux et autres unités similaires, les centres de transfusion sanguine, les centres et instituts de médecine préventive et les centres d'approvisionnement sanitaire, ainsi que les dépôts de matériel sanitaire et de produits pharmaceutiques de ces unités. Les unités sanitaires peuvent être fixes ou mobiles, permanentes ou temporaires.

Les garanties accordées aux unités sanitaires sont étendues aux transports sanitaires qui sont constitués par l'ensemble des moyens matériels, militaires ou civils, affectés (de façon permanente ou temporaire) exclusivement ¹²⁵ au transport par terre, air ou mer, des blessés, malades et naufragés, du personnel et du matériel sanitaires. Ils ne doivent faire l'objet ni d'attaques, ni être endommagés, ni connaître des entraves, mais doivent être protégés et défendus au besoin. Pour cela, ils doivent être identifiés afin de les rendre le plus visible possible. Une annexe technique du Protocole I adapte la signalisation aux techniques modernes (signaux lumineux, signal radio, moyens électroniques). Les structures protégées concernent également les établissements fixes et les formations sanitaires mobiles des services de santé militaire, les navires hôpitaux militaires et civils signalés à l'autre partie ; les véhicules, les trains, les navires, les embarcations et aéronefs sanitaires, militaires et civils.

Font également partie de la catégorie des personnes protégées : les personnes spécialement et exclusivement chargées de soigner les blessés et les malades de l'armée, les médecins, les infirmiers, les brancardiers, le personnel chargé de l'administration des établissements et formations sanitaires, les administrateurs, les chauffeurs, les cuisiniers, les aumôniers de l'armée, le personnel des Sociétés nationales de la Croix Rouge ainsi que d'autres sociétés de secours volontaires à condition d'avoir été reconnues et autorisées par leur gouvernement et d'être employées à cet effet. L'ensemble de ce personnel doit être muni d'une pièce d'identité spéciale et identifiable par des signes distinctifs.

¹²⁴ Cf. article 3 commun et 10 aux Conventions I et IV de Genève.

¹²⁵ Nous soulignons.

Par ailleurs, ils ne sauraient être considérés comme des combattants quand bien même ils porteraient sur eux des armes légères en vue de se protéger. De plus, ils ne peuvent être attaqués ni empêchés de remplir leur mission. Dans l'hypothèse où ils tomberaient au pouvoir de l'ennemi, ils doivent être rapatriés dès qu'une voie est ouverte pour leur retour et que les nécessités militaires le permettent. En cas de rétention, ils ne sont pas considérés comme des prisonniers, mais ils bénéficient de tous les avantages qui découlent de ce statut. Ils bénéficient de toutes les facilités nécessaires pour apporter les soins, le droit de visiter périodiquement les prisonniers de guerre se trouvant à l'extérieur du camp, ainsi que le droit d'accès aux autorités du camp. Aussi, le personnel médical ne sera-t-il pas astreint à un travail étranger à la mission médicale. Dans l'exercice de leur mission médicale, le personnel sanitaire obéit à des règles très précises contenues dans les Protocoles.

Enfin, selon l'article 15 du Protocole I et l'article 9 du Protocole II, le personnel sanitaire a droit de recevoir toute l'assistance possible de la part des parties au conflit pour lui permettre de remplir sa mission. Il doit par conséquent, pouvoir accéder aux lieux où ses services sont indispensables, sous réserve des mesures de contrôle et de sécurité que la partie au conflit intéressé jugerait nécessaire.

Dans l'ensemble de ce processus de secours, l'emblème de la Croix Rouge joue un rôle fondamental. Pour mémoire, cet emblème de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge fut adopté en 1863 comme signe distinctif des organismes et sociétés de secours aux combattants blessés et malades. C'est la convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les armées en campagne du 27 juillet 1929 qui a adopté trois signes distinctifs assurant l'immunité aux services sanitaires des armées. Il s'agit de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge ¹²⁶, du lion et du soleil rouge ¹²⁷. Récemment, un troisième emblème a été reconnu : « le cristal rouge » malgré le choix qui avait été fait d'éviter la prolifération des emblèmes sans quoi ils perdraient leur valeur. Se distinguant des autres signes symbolisant une protection spéciale pour les biens culturels, la protection civile, ou les ouvrages et installations contenant des forces dangereuses, les emblèmes prévus par les Conventions de Genève doivent figurer sur les drapeaux, bâtiments, installations et véhicules sanitaires, ainsi que les brassards coiffures et vêtements des personnels sanitaires et religieux ¹²⁸.

¹²⁶ Le Croissant Rouge a été adopté en vue de répondre à une demande faite dès 1865 par l'Empire Ottoman qui rappelait la sensibilité particulière des musulmans.

¹²⁷ Cet emblème a été utilisé par l'Iran jusqu'en 1980.

¹²⁸ Cf. article 38 et 39 de la Convention I de Genève et l'article 18 du Protocole additionnel I.

Qu'il s'agisse de normes régissant l'assistance humanitaire ou la protection des personnes durant les conflits armés, la densité du cadre normatif du DIH est une réalité traduisant un effort constant de la société internationale de régler les problèmes humanitaires découlant des conflits armés internationaux. Bien que ces règles humanitaires aient été conçues en vue de réglementer les conflits armés internationaux, elles ont été peu à peu étendues aux conflits internes dans la mesure où les conflits contemporains sont de cette nature. Quelles sont les règles humanitaires applicables aux conflits armés non internationaux ? Quelle est la pertinence de ces règles ?

§ 2. DES RÈGLES RUDIMENTAIRES APPLICABLES AUX CONFLITS ARMÉS NON INTERNATIONAUX

Jusqu'à une date récente, le DIH n'a eu à régir que des conflits internationaux. La proportion est cependant aujourd'hui inversée dans la mesure où la majeure partie des conflits contemporains sont des conflits internes (Côte d'Ivoire, Somalie, Kosovo, Bosnie etc.). L'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève constitue la première disposition du DIH relative à la protection des personnes durant les conflits armés non internationaux. Cet article, bien que constituant un progrès par rapport au *vide* antérieur, n'a pas véritablement fait preuve d'innovation dans la mesure où il reprend l'essentiel des dispositions relatives à la protection des individus durant les conflits armés internationaux. Il apparaît par ailleurs trop bref et trop général en ce qui concerne les règles relatives à l'organisation des secours.

La conférence diplomatique de 1974-1977 réunie pour combler les lacunes du DIH en matière de protection des personnes durant les conflits internes fut laborieuse. Le fait que ces conflits se déroulent au sein d'un même État heurte, inévitablement la susceptibilité des États, jaloux de leur souveraineté¹²⁹. C'est pourquoi, sur les quarante-sept articles proposés par les experts réunis par le CICR, seuls vingt-huit d'entre eux ont finalement été acceptés. Si les textes relatifs aux méthodes et moyens de combat ont été finalement abandonnés, les dispositions relatives à l'organisation des secours ont été adoptées sous une forme moins contraignante (B) et surtout, la définition restrictive du champ d'application *rationae materiae* prévue à l'article 1 a pour effet que le Protocole II couvre finalement un nombre de conflits moins grand que celui de l'article 3 commun (A).

¹²⁹ En pratique, il n'est cependant pas toujours évident de différencier le conflit interne du conflit international. En effet, il arrive parfois que certains conflits, bien que se déroulant, sur le territoire d'un seul État, s'avèrent être des guerres par procuration sans oublier que certains belligérants peuvent être soutenus de manière indirecte, et parfois même de façon directe par des grandes puissances ou par des soutiens émanant de pays limitrophes.

A. Une définition restrictive du champ d'application du droit international humanitaire applicable aux conflits armés non internationaux

Si l'article 1 paragraphe 4 du Protocole I étend les dispositions du DIH aux conflits internes, les dispositions de cet article sont quelques peu tempérées par l'alinéa 2 de l'article 1 du Protocole additionnel II aux Conventions de Genève (article 1^{er} paragraphe 2 du PI) qui exclut de son champ d'application les situations de tensions internes, de troubles intérieurs parmi lesquels figurent les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues¹³⁰. Sur la base de cette disposition, les instruments du DIH ne couvrent pas ce type de situation. Par conséquent, l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève et le Protocole additionnel II ne leur sont pas applicables.

Les dispositions de cet article montrent très clairement que les rédacteurs des Protocoles additionnels aux CG ont tenté de ménager la souveraineté des États en soustrayant du DIH les situations de troubles et tensions internes. Et le danger était d'autant plus grand qu'aucun instrument de droit international ne définissait le phénomène des troubles et tensions internes. Dès lors, certains États pouvaient être enclins de qualifier les conflits non internationaux de tensions internes afin de se soustraire à leurs engagements. De surcroît, le Protocole en question est seulement applicable aux conflits internes de haute intensité, car d'après la définition contenue dans son article 1, il semblerait que l'on fasse encore une autre distinction entre les conflits de haute intensité soumis au Protocole II et ceux de moindre intensité, assujettis uniquement à l'article 3 commun aux Conventions de Genève.

Par ailleurs, l'article 8 paragraphe 2e (qui va au-delà de l'article 1 paragraphe 2 du Protocole additionnel II) affirme que cette disposition n'est applicable qu'aux conflits armés entre des troupes gouvernementales et des groupes armés organisés ou entre ces groupes. En cela sont exclus les affrontements armés, qui vont au-delà du trouble à l'ordre public et des actes de violence visés dans le Protocole additionnel, mais qui n'atteignent pas le niveau d'un conflit armé au sens de l'article 8 paragraphe 2f. Enfin, il y a une absence presque complète dans le Protocole II de règles concernant la conduite des hostilités et l'absence, cette fois-ci totale, de dispositions configurant des crimes de guerre lors des tensions internes. Cette lacune a pour conséquence, l'exclusion du champ de compétence de la Cour pénale internationale des tensions internes. Ainsi, le statut de Rome, dans son article 8 paragraphe 2c énonce qu'il ne s'applique pas aux situations de troubles ou de tensions internes telles que les émeutes, les actes de violence sporadique ou isolés et les actes de nature similaire. Dès lors, un acte

¹³⁰ Article 2 alinéa 1 du Protocole II additionnel.

constitutif de crime de guerre dans le cadre d'un conflit interne prolongé peut être qualifié de crimes de guerre, alors que, dans le cadre d'un conflit interne non prolongé ne peut l'être.

Fort heureusement, afin de tracer la frontière entre les conflits internes et les tensions internes, on pourrait se référer aux documents de synthèse du CICR qui préparèrent l'élaboration du Protocole II. Dans ses documents, le CICR a élaboré certains critères lui permettant de déterminer les besoins de protection et d'assistance en de telles circonstances. Ainsi, le CICR décrit les troubles intérieurs comme des situations dans lesquelles :

sans qu'il y ait à proprement parler de conflit armé non international, il existe cependant, sur le plan interne, un affrontement qui présente un certain caractère de gravité ou de durée et comporte des actes de violence. Ces derniers peuvent revêtir des formes variables, allant de la génération spontanée d'actes de révolte à la lutte entre des groupes plus ou moins organisés et les autorités au pouvoir. Dans ces situations, qui ne dégénèrent pas nécessairement en lutte ouverte, les autorités au pouvoir font appel à de vastes forces de police, voire aux forces armées, pour rétablir l'ordre intérieur ¹³¹.

Quant aux tensions internes :

elles couvrent des circonstances de moindre violence impliquant, par exemple des arrestations massives, un nombre élevé de détenus politiques, la pratique de la torture ou d'autres formes de mauvais traitements, des disparitions forcées et/ou la suspension des garanties judiciaires fondamentales ¹³².

Cette initiative a été complétée par le Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie qui dans son arrêt du 2 octobre 1995 a étendu la qualification de conflit armé non international aux conflits armés prolongés entre les forces armées gouvernementales et des groupes armés organisés et entre de tels groupes, dans le cadre du territoire du même État ¹³³.

Du reste, les situations de troubles et de tensions internes qui, demeurent toujours en dehors du champ d'application du DIH relèvent tout de même du droit international des droits de l'homme. En effet, les instruments juridiques internationaux relatifs à la protection

¹³¹ CICR, *Protection des victimes des conflits armés non internationaux*, Document présenté à l'occasion de la *Conférence d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés*, Genève, 24 mai-12 juin 1971, Vol. V, p. 78. Cette définition fut reprise par ailleurs dans le *Commentaire des Protocoles additionnels* : Sandoz et al. [Éd.], note 14 ci-dessus, para. 4475. (Conférence d'experts gouvernementaux, documentation présentée par CICR, vol. V, Protection des victimes des conflits armés non internationaux, 1971, p. 78).

¹³² Pour une réflexion supplémentaire sur les troubles intérieurs et tensions internes, voir notamment VITÉ S., « Typologie des conflits armés en droit international humanitaire : concepts juridiques et réalités », *RICR*, n° 873 ; EIDE A., « Troubles et tensions intérieurs », in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Paris, Unesco, 1986, p. 279-295 ; GASSER H.-P., « Les normes humanitaires pour les situations de troubles et tensions internes, aperçu des derniers développements », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, mai-juin 1993, p. 238-244 ; ABI-SAAB R., « Le droit humanitaire et les troubles internes », in *Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, The Hague [etc.], Nijhoff, 2001, p. 477-493.

¹³³ TPIY, App., aff. IT 94-I-AR. 72, 2 oct. 1995, *Tadić*, *op. cit.*, § 70.

du droit international des droits de l'homme restent pertinents en ce qui les concerne, plus précisément la partie de ces textes relative au noyau dur des règles qui n'autorisent aucune dérogation. Cela est pourtant insuffisant. En effet, les instruments conventionnels du droit international des droits de l'homme prévoient la possibilité pour certains États confrontés à un danger public, menaçant leur existence (situation d'état de siège ou d'état d'urgence), de suspendre l'application de certains droits et de déroger à certaines obligations et garanties, dans le but de faire face à la situation. Outre le champ d'application restreint du DIH lors des conflits internes, le caractère peu contraignant des dispositions relatives à l'organisation des secours paraît également problématique.

B. Des dispositions peu contraignantes en matière d'organisation des secours

Les règles relatives à l'organisation des secours durant les conflits internes sont contenues dans les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève qui dispose qu'« *un organisme humanitaire impartial tel que le Comité International de la Croix-Rouge pourra offrir ses services* » et dans l'article 18, paragraphe 2 du Protocole additionnel II de 1977 qui soumet l'organisation d'actions de secours à destination de la partie dissidente à l'accord du gouvernement.

Si l'extension du DIH aux conflits internes a constitué une avancée certaine, il ne faut pas oublier que les États restent maîtres de leurs territoires. C'est la raison pour laquelle les secours internationaux restent totalement subordonnés à leur consentement. D'ailleurs, afin de ménager la susceptibilité des États, il est énoncé à l'article 3 paragraphe 1 et 2 du Protocole II que : « aucune disposition du Protocole ne sera invoquée pour porter atteinte à la souveraineté, ni au droit de l'État de maintenir l'ordre, l'unité nationale et l'intégrité territoriale ou ne saurait justifier une intervention directe ou indirecte dans les affaires intérieures de la partie sur le territoire de laquelle ce conflit se produit ».

Par ailleurs, selon une règle coutumière, « *les parties aux conflits internes doivent faciliter le passage rapide et sans encombre des secours humanitaires destinés aux civils qui en ont besoin* »¹³⁴. De même, « *le personnel de secours humanitaire et les biens utilisés pour les opérations de secours doivent être respectés et*

¹³⁴ HENCKAERTS J.-M., « Étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier, une contribution à la compréhension et au respect du droit des conflits armés », *RICR*, 2005, vol. 87, note 29, règle 55.

*protégés et la liberté de déplacement du personnel de secours autorisé doit être garantie. Elle ne peut être temporairement restreinte qu'en cas de nécessité militaire impérieuse »*¹³⁵.

Ces dispositions restent toutefois muettes sur les hypothèses dans lesquelles l'une des parties à un conflit ne respecterait pas ses engagements et entraverait délibérément les secours internationaux en dépit des besoins de la population civile. De plus, il n'est pas clairement spécifié dans quelle mesure les parties à un conflit armé non international, sont tenues d'accepter le déploiement d'opérations de secours dans les territoires sous leur contrôle. Vu que les dispositions du droit de Genève qui établissent les modalités des opérations de secours, soumettent ces opérations à l'agrément de l'État concerné, il conviendrait d'établir un équilibre entre ces deux exigences apparemment contradictoires à savoir la nécessité d'entreprendre une action de secours et la nécessité d'obtenir l'agrément de l'État concerné. Cet équilibre semble de plus en plus difficile à trouver dans la pratique dans la mesure où dans les conflits armés contemporains, l'accès aux populations civiles ayant besoin d'assistance a souvent été refusé aux organisations humanitaires. Les opérations de secours sont perçues comme une menace pour la souveraineté des États, ou comme une forme de « légitimation » d'un groupe non étatique. Dans de tels cas, les autorités compétentes ont souvent affirmé qu'elles avaient la capacité de gérer elles-mêmes la situation, sans soutien extérieur, ce qui n'était pas toujours le cas.

En outre, aux obstacles politiques à l'accès humanitaire se sont ajoutés des difficultés ou des restrictions administratives, sans oublier des problèmes d'ordre logistique. Les humanitaires ont ainsi de plus en plus de difficultés à obtenir des visas pour leur personnel et des autorisations pour importer des secours. Des procédures compliquées et des contrôles répétés ont aussi pour effet de retarder l'entrée et la distribution de l'aide humanitaire. Il ne fait aucun doute que l'accès est devenu plus problématique ces dernières années, étant donné que de nombreux conflits armés sont aujourd'hui plus fragmentés et complexes. Dès lors, le défi contemporain du droit international humanitaire réside dans sa capacité à concilier la souveraineté des États, fondement de la société internationale à la nécessaire protection des personnes durant les conflits internes.

En attendant, il convient de relever les efforts entrepris par la société internationale pour protéger une catégorie spécifique de victimes des catastrophes : les réfugiés. Ainsi,

¹³⁵ Ibidem, règles 31, 32 et 56, voir à ce propos : SCHWENDIMANN F. « Le cadre juridique de l'accès humanitaire dans les conflits armés », *RICR*, 2011, vol. 93, p. 129.

parallèlement au cadre général de protection des personnes durant les conflits armés, il existe un cadre spécifique applicable aux réfugiés et aux personnes déplacées.

SECTION II.

LE CONTENU DES RÈGLES SPÉCIFIQUES APPLICABLES AUX RÉFUGIÉS ET AUX PERSONNES DÉPLACÉES

Il existe une distinction entre le « réfugié » et le « déplacé de guerre » en ce sens que la catégorie des réfugiés comprend l'ensemble des personnes qui, en fuyant les hostilités, franchissent des frontières. Ces personnes traversent une frontière internationale car elles risquent d'être persécutées ou ont été victimes de persécutions dans leur pays d'origine. A contrario, celles qui quittent leur résidence habituelle pour trouver refuge dans un endroit plus calme du territoire étatique, sont appelées personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Dans cette hypothèse, ces personnes n'ont pas franchi de frontière internationale, mais ont dû, elles aussi, pour une raison quelconque, s'enfuir de chez elles. Si ces deux catégories ont une volonté commune celle de trouver la sécurité, elles connaissent des situations juridiques différentes ¹³⁶.

La réglementation du phénomène des réfugiés est d'autant plus justifiée que les réfugiés sont des personnes qui ont besoin d'une protection internationale particulière. En effet, se trouvant hors de leur pays, elles ne peuvent ou ne veulent pas, par crainte des persécutions, s'adresser aux autorités de celui-ci pour obtenir une assistance. De plus, il est fréquent qu'elles n'aient pas accompli les formalités d'entrée dans le pays où elles se sont réfugiées et que, par conséquent, elles y soient arrivées illégalement ¹³⁷.

Classiquement, le droit des réfugiés auquel s'ajoute le mandat du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) ¹³⁸ fournit le principal cadre de référence pour l'assistance aux réfugiés et leur protection (§ 1). Les réfugiés sont aussi protégés par les droits de l'homme et – s'ils se trouvent dans un État impliqué dans un conflit armé – par le droit international humanitaire ¹³⁹. À ces textes fondamentaux qui régissent la question des réfugiés,

¹³⁶ KEI H., « Vers une protection plus effective des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays », *RGDIP*, 2002, n° 3, p. 622.

¹³⁷ SAITO Y., « Les droits des réfugiés », in *Droit international Bilan et perspectives*, tome 2, 1991, p. 1203.

¹³⁸ Le rôle du HCR est de secourir, protéger et résoudre les problèmes liés aux personnes considérées comme des réfugiés au terme de son statut mais également de personnes déplacées, conformément à des résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social.

¹³⁹ Dans les États impliqués dans un conflit armé, les dispositions générales du droit humanitaire protègent les réfugiés civils. La quatrième Convention de Genève ainsi que le Protocole additionnel I leur octroient en outre une protection spéciale. Cette protection supplémentaire reconnaît la vulnérabilité des réfugiés en tant qu'étrangers aux mains d'une partie à un conflit armé. Le droit international humanitaire garantit par

... / ...

s'ajouteront d'autres textes adoptés plus tard afin de tenir compte de la situation des nouvelles catégories de réfugiés ¹⁴⁰ et de l'ampleur du phénomène (§ 2).

§ 1. LES PROBLÈMES CLASSIQUES DE LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS

Le système conventionnel classique de protection des réfugiés contient l'ensemble des traités internationaux relatifs à la protection des réfugiés. Le texte le plus significatif est sans conteste la convention de 1951 et son protocole additionnel (A). Toutefois, en raison de la particularité de la question des réfugiés en Afrique et en Amérique latine, ces continents se sont dotés de conventions spécifiques. À cet égard, il convient de citer cet important instrument régional : la Convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) ¹⁴¹ régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969 ainsi que la Convention de Carthagène adoptée en Amérique Latine (B).

A. Un cadre juridique universel restrictif

Le cadre juridique international de protection des réfugiés fut établi en 1951 puis complété en tenant compte de la situation des réfugiés de l'époque par le Protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés appelé le Protocole de New York, par opposition à la Convention de Genève. Ces deux textes constituent les textes fondamentaux en la matière qui donnent une définition universelle du réfugié (1) et qui conditionnent la protection de cette catégorie de personnes (2).

1. Une définition de base du terme de « réfugié » fournie par la Convention de 1951 et étendue par le Protocole de 1967

D'un point de vue formel, la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 sont deux instruments adoptés sous les auspices des Nations unies. Aussi, le Protocole est-il un

ailleurs, l'accès des organismes de secours et des organisations humanitaires aux réfugiés et aux personnes déplacées dans les situations de conflit armé. Les parties à un conflit armé doivent faciliter la fourniture de secours tels que les médicaments, la nourriture, les couvertures et les tentes.

¹⁴⁰ Le CICR rappelle toutefois que si la question des personnes déplacées a suscité un débat très important ces dernières années, le déplacement interne n'est cependant pas un phénomène nouveau. Voir à ce propos, LAVOYER J.-P., « Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays-commentaires » in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 831, septembre 1998, p. 503.

¹⁴¹ Créée en 1962 à la suite des indépendances des États africains, l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) a fonctionné jusqu'en 2002. Elle a été ensuite dissoute et remplacée par l'Union Africaine. Son objectif était de faire la promotion de l'unité et de la solidarité des États africains et de constituer une voix collective du continent.

instrument indépendant, auquel les États peuvent adhérer sans devenir parties à la Convention de 1951, bien qu'il en soit rarement ainsi. Les États qui deviennent parties au Protocole acceptent de ce fait d'appliquer la définition du réfugié énoncée dans la Convention, excepté les limitations géographiques et temporelles de la Convention ¹⁴². Sur le fond, la Convention de 1951 a trois mérites. Premièrement, elle donne une définition générale du terme réfugié (alors que les définitions antérieures étaient liées à des événements particuliers). Mieux, sa portée n'est pas limitée au « réfugié politique ». Deuxièmement, elle contient une charte détaillée des droits que les pays signataires doivent conférer aux réfugiés. Troisièmement, elle contient des dispositions exécutoires.

Ainsi, la Convention de Genève de 1951 et son Protocole de 1967 disposent que le terme de réfugié s'applique à « toute personne qui craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors de son pays d'origine et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut pas réclamer la protection de ce pays » ¹⁴³. Dès lors, une personne ne peut être considérée comme un réfugié que lorsqu'elle satisfait à cette définition ¹⁴⁴. Le fait qu'elle remplisse toutefois les conditions posées par l'un de ces instruments, ne lui confère pas *ipso facto* la qualité de réfugié, elle ne fait que constater l'existence de cette qualité ¹⁴⁵. C'est dire qu'il appartient à l'État dans lequel le candidat au refuge se trouve, de constater qui est un réfugié au regard du droit international. Ces dernières se bornent simplement à énoncer les critères à satisfaire pour prétendre au statut de réfugié. Ainsi quand bien même le candidat à l'asile remplit les critères posés, il n'est pas immédiatement créancier de ce statut. Il appartient en effet, à chaque État de déterminer

¹⁴² Au terme du paragraphe II de la section A de l'article 1^{er} de la Convention, « le terme de « réfugié » s'applique à toute personne « qui par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ». Dans la Convention de 1951, il était exigé que la situation des personnes soit le résultat d'« événements survenus avant le 1er janvier 1951 ». Mais le Protocole de 1967 supprima cette limite temporaire « en considérant que de nouvelles situations de réfugiés étaient apparues depuis l'adoption de la Convention ». Le Protocole de 1967 supprime également les limitations du champ d'application spatiale de la Convention que les États parties, d'après ses dispositions, pouvaient faire moyennant une déclaration, tout en respectant les déclarations faites antérieurement. Finalement, c'est par le truchement du Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés qui, par son nombre d'adhésions témoigne de la faveur qu'il a rencontrée auprès des États, a permis à la Convention de s'imposer comme un instrument de portée universelle.

¹⁴³ Article 1^{er} A-2 de la Convention relative au statut de réfugiés.

¹⁴⁴ GOODWIN-GILL G., *The refugee in International Law*, Oxford, Clarendon press, 1993, p. 20.

¹⁴⁵ *Guide des procédures du HCR*, paragraphe 28.

souverainement la procédure et les règles qui conduisent à sa reconnaissance ¹⁴⁶. En somme, « la détermination du statut de réfugié est un processus qui se déroule en deux phases : le requérant doit d'abord répondre aux critères du réfugié contenus dans les instruments internationaux et ensuite débute la phase d'application de ces critères par les autorités compétentes de l'État d'accueil » ¹⁴⁷.

Concernant les critères à satisfaire afin d'obtenir le statut de réfugié, le principal critère du réfugié, selon la Convention de 1951 et le Statut du HCR est « la crainte justifiée de persécutions pour des motifs que l'on peut qualifier généralement d'ethniques, religieux ou politiques » ¹⁴⁸. Autrement dit, si des personnes ont fui il faut nécessairement qu'elles aient franchi des frontières afin de pouvoir bénéficier du statut de réfugié. En outre, il faut justifier la raison de la fuite, une persécution uniquement ne suffirait pas, car il faut nécessairement la crainte d'une persécution. Aussi celles qui se sont déplacées pour des motifs autres que ceux prévus par la convention (afflux de réfugiés- conflits armés) ne sont-elles pas prises en compte par la convention.

Le critère de « crainte fondée de persécutions » a donné lieu à des nombreuses interprétations. La doctrine a été divisée au sujet de la pertinence de l'examen de cet élément subjectif et même au sein des États il est apparu une divergence d'appréciation. Eu égard à cette divergence d'appréciation au niveau des États de la notion de « crainte justifiée de persécution », le Comité exécutif du programme du Haut Commissaire a recommandé ¹⁴⁹ l'adoption par les États qui ne l'avaient pas encore fait, de toute une série de dispositions visant à uniformiser la procédure de détermination du statut de réfugié. En réaction à cette recommandation, le HCR a publié, en 1979, un « *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié* ». Sans portée juridique véritable, ce texte a le mérite d'être le fruit de l'expérience du HCR en matière de protection de réfugié et fournit une définition de l'expression « craignant avec raison d'être persécuté ». Le guide du HCR souligne que les mots « craignant avec raison » recouvrent à la fois un élément subjectif et un élément objectif ¹⁵⁰ qui doivent être pris en considération ¹⁵¹. La notion de crainte étant subjective, la définition implique la présence d'un élément subjectif chez la personne qui demande à être considérée. La détermination de la qualité de réfugié consistera donc plus en une évaluation des

¹⁴⁶ SANTIVASA S., *La protection internationale des enfants dans les conflits armés*, Thèse de droit, Paris, 1995, p. 173.

¹⁴⁷ DIOMANDÉ A., *Le statut juridique de l'enfant dans les conflits armés*, Thèse de droit, Poitiers, 2010, p. 126.

¹⁴⁸ Cf. paragraphe 6. A (ii) du Statut, Article 1. A (2).

¹⁴⁹ Conclusion N° 8, adoptée à la vingt-huitième session du Comité exécutif, Octobre 1977.

¹⁵⁰ Cette crainte est complétée dans la définition par le terme « avec raison » qui renvoie à un élément objectif.

¹⁵¹ *Guide des procédures et critères du HCR*, paragraphe 38.

déclarations de l'intéressé qu'en un jugement porté sur la situation existant dans son pays d'origine. L'élément de crainte – qui est un état d'esprit et une condition subjective est précisé par les mots « avec raison ». « *Ces mots impliquent que ce n'est pas seulement l'état d'esprit de l'intéressé qui détermine sa qualité de réfugié, mais que cet état d'esprit doit être fondé sur une situation objective. « Les mots « craignant avec raison » recouvrent donc à la fois un élément subjectif et un élément objectif et, pour déterminer l'existence d'une crainte raisonnable, les deux éléments doivent être pris en considération »*¹⁵². Cet élément subjectif suppose également la prise en considération de la personnalité du demandeur, son rang social, sa profession qui peuvent influencer pour justifier d'une crainte. « *Cette crainte ne peut évidemment qu'être exprimée qu'au travers du récit de l'existence, la description des mauvais traitements ou des menaces que le candidat au refuge a subies personnellement ou s'attendait à subir, sous l'un ou l'autre des prétextes énumérées à l'article premier de la Convention à savoir, sa race, sa religion, sa nationalité, son appartenance à un groupe social ou ses opinions politiques »*¹⁵³. Ainsi le fait d'avoir des opinions politiques divergentes de celles du gouvernement ne peut pas être retenu comme justificatif valable. Il est nécessaire que le demandeur démontre qu'il a des raisons de redouter d'être persécuté du fait de ses opinions politiques. De même, l'appartenance à une race, une religion, ou à un groupe social minoritaire ne suffit pas à elle seule, à obtenir une reconnaissance du statut de réfugié. Ainsi, cette crainte peut découler d'un ensemble de circonstances dont chacune ne constitue pas nécessairement une agression ou une menace, mais dont la succession fait naître un sentiment d'insécurité.

Quant à la détermination collective du statut de réfugiés arrivés en masse, l'on se fonde essentiellement sur les critères objectifs plutôt que sur les critères subjectifs c'est-à-dire, sur la base de la situation prévalant dans le pays d'origine et qui est la cause de l'exode de ces populations en quête de refuge. Comme on peut le constater, « *le mécanisme de protection établi dans la Convention et l'octroi du statut de réfugié donnent aux États un rôle déterminant ; même si on considère qu'elle établit un équilibre raisonnable (reasonable accommodation) entre les exigences de protection des persécutés politiques et la souveraineté des États auxquels ladite protection est demandée »*¹⁵⁴. Toutefois, quelles sont les implications de la reconnaissance du statut de réfugié ?

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ ZARJEVSKI Y., *Garder vivant L'espoir*, Lausanne, L'âge de l'homme, 2005, p. 69.

¹⁵⁴ CASANOVAS O., « La protection internationale des réfugiés et des personnes déplacées dans les conflits armés », *RCADI*, 2003, p. 33.

2. Une protection du réfugié conditionnée par la reconnaissance de son statut

« *La Convention de Genève et le Protocole de 1967 visent à offrir au réfugié, privé de la protection de son État d'origine, une protection de substitution* »¹⁵⁵. Dès lors que le statut de réfugié lui est reconnu il « *est placé sous la protection des autorités du pays d'accueil* »¹⁵⁶ qui doivent respecter un certain nombre de droits liés à la reconnaissance de son statut. À cet effet, la Convention contient une disposition qui en fait un instrument de protection irremplaçable pour tout réfugié ayant déjà passé la frontière et peut même, si elle est interprétée libéralement, servir de moyen d'admission. Ce système de protection est axé sur un principe fondamental : la protection contre l'expulsion et le refoulement¹⁵⁷. À cet effet, le Professeur Denis Alland affirme que, « *sans ce principe, toute la raison d'être du système de 1951 s'effondre* »¹⁵⁸. Ainsi, l'article 33 de la Convention dispose qu'« *aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe ou de ses opinions politiques* ». Fort heureusement, « *cet article, ne peut faire l'objet d'aucune réserve par les États sinon le but de la Convention serait compromis* »¹⁵⁹.

« *Le principe de non refoulement est une sorte de prolongement du droit pour toute personne de quitter n'importe quel pays y compris le sien. La souveraineté nationale trace une frontière entre ce droit reconnu à l'émigration et le droit, non reconnu, à l'immigration* »¹⁶⁰. Le réfugié reconnu ne pourrait quasiment plus faire l'objet d'une expulsion de son pays d'accueil sous réserve de la cessation de son statut. Ce principe interdit aux États de renvoyer les réfugiés de quelque manière que ce soit dans un pays où leur sécurité serait menacée. Ainsi, « *tout en laissant à l'appréciation des États la décision d'admettre ou non sur leur territoire un étranger qui demande l'asile, le rappel des persécutions qu'il risque d'encourir s'il est forcé de retourner dans son pays d'origine conduit à faire partager aux États sollicités la responsabilité des conséquences tragiques que pourrait entraîner son refoulement* »¹⁶¹.

¹⁵⁵ ALLAND D., TEITGEN-COLLY C., *Traité du droit d'asile*, 1^{ère} édition, Paris, PUF, 2002, p. 558.

¹⁵⁶ ALLAND D., « Le dispositif international du droit d'asile » in *Droit d'asile et des réfugiés*, p. 72.

¹⁵⁷ Sur les fondements du principe de non refoulement, voir notamment CHÉTAIL V., « Théorie et pratique de l'asile en droit international classique : Étude sur les origines conceptuelles et normatives du droit international des réfugiés », *RGDIP*, 2011, p. 643-652.

¹⁵⁸ ALLAND D., *op. cit.*, p. 64.

¹⁵⁹ COLELLA A., « Les réserves à la Convention de Genève (28 juillet 1951) et au Protocole de New York (31 janvier 1967) sur le statut des réfugiés » in *Annuaire français de droit international*, n° 35, 1989, p. 449.

¹⁶⁰ CARLIER J. Y., « Droit d'asile et des réfugiés », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, t. 332, 2007, p. 78.

¹⁶¹ ZARJEVSKI Y., *Garder vivant l'espoir*, Lausanne, L'âge de l'homme, 2005, *op. cit.*, p. 67.

Les pays d'asile ont en outre l'obligation, au regard du droit international, de veiller à ce que les réfugiés jouissent de droits politiques, sociaux et économiques ainsi que de la liberté de circulation. Ainsi, les réfugiés bénéficient du droit à un emploi rémunéré et à une assistance publique, du droit à des pièces d'identité et à un titre de voyage, de l'applicabilité des charges fiscales et du droit des réfugiés de transférer leurs avoirs dans le territoire d'un autre pays où ils ont été admis afin d'y être réinstallés. Par ailleurs, la Convention prévoit la facilitation de la naturalisation et de l'assimilation des réfugiés ainsi que le droit d'ester en justice, l'éducation, la sécurité sociale, le logement et la liberté de circulation. Elle interdit aussi l'expulsion ou le renvoi forcé des réfugiés, à moins que des circonstances exceptionnelles et clairement définies ne justifient de telles mesures. En contrepartie de ces droits, les réfugiés doivent remplir un certain nombre d'obligations. Ils doivent ainsi respecter les lois et règlements du pays d'asile et se conformer à toute mesure prise pour maintenir l'ordre public.

En dépit de ces extensions, force est de constater que la conception européocentriste dans la genèse de la Convention l'a souvent marquée. Adoptée pour une cause spécifique, elle avait pour objet la protection des réfugiés politiques qui craignaient d'être persécutés dans leur pays d'origine ; négative dans sa protection parce qu'elle apportait comme garantie essentielle du non-refoulement ou de la non-expulsion et individualiste parce que le statut de réfugié était attribué à des personnes individuelles ¹⁶².

Fort de tout cela, la définition du réfugié par la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 s'est avérée relativement insuffisante et inappropriée pour faire face aux flux de réfugiés qui s'étaient produits au cours de la décennie soixante-dix dans beaucoup de pays du tiers monde et plus particulièrement en Afrique et en Amérique Latine. Il conviendra dès lors de relever la spécificité de la protection africaine du réfugié, car aujourd'hui l'Afrique est le continent le plus touché par ce phénomène sans oublier de relever le cas spécifique américain ¹⁶³.

B. Un cadre universel renforcé

Si la question des réfugiés s'est d'abord posée à l'échelle du continent européen les autres continents et plus particulièrement l'Afrique (1) et l'Amérique latine (2) sont de plus en plus touchés par ce phénomène. Afin de répondre efficacement à son ampleur, ils se sont dotés de mécanismes de protection qui apparaissent aujourd'hui comme de véritables alternatives au cadre universel.

¹⁶² CASANOVAS O., *op. cit.*, p. 33.

¹⁶³ On exclura du champ de cette étude, le cadre européen qui ne s'inscrit pas dans le droit international classique, mais qui s'inscrit plutôt dans le cadre de l'intégration régionale européenne. Nous exclurons également le cadre de protection asiatique.

1. Le cadre régional africain de protection des réfugiés

Le continent africain fait face depuis plusieurs décennies à des flux de réfugiés et de personnes déplacées. À cet effet, l'Organisation de l'unité africaine a élaboré une convention « régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique » qui a été signée le 10 septembre 1969 à Addis-Abeba et est entrée en vigueur le 20 juin 1974 ¹⁶⁴.

De prime abord, il convient de souligner que la convention de l'OUA a le mérite d'être la première à établir un certain nombre de dispositions importantes qui tiennent compte des problèmes nouveaux des réfugiés, alors propres à l'Afrique, mais qui se sont étendus depuis à l'Amérique ainsi qu'au continent asiatique. La définition des « réfugiés » que donne cette convention est pragmatique et porte sur les problèmes du continent africain. En effet, à partir des années 1950, la présence ou les séquelles des régimes coloniaux ont déclenché des conflits et des guerres, provoquant des déplacements massifs de populations qui n'étaient pas toujours protégées par la Convention de 1951, même étendue par le Protocole de New York. Les auteurs de la Convention de l'OUA ont adopté une définition des réfugiés qui tient ainsi compte de ce que, dans les pays en développement, nombre de personnes doivent quitter leur pays pour des raisons autres que les persécutions. Ainsi la définition retenue postule que le terme réfugié « *s'applique également à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité* » ¹⁶⁵. La lecture de cet article ne laisse aucun doute quant à la portée extensive de la Convention de l'OUA, raison pour laquelle c'est elle qui est aujourd'hui appliquée en fait dans de nombreuses régions du monde. Enfin, la convention contient des dispositions relatives à l'obligation pour les États de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour accorder l'asile ¹⁶⁶, des dispositions relatives aux solutions durables ¹⁶⁷ et des dispositions interdisant aux réfugiés de mener des activités subversives ¹⁶⁸. En dépit de ses mérites, la Convention octroie très peu de droits aux réfugiés, car sur quinze articles la constituant, deux seulement font référence d'ailleurs de manière implicite aux droits des réfugiés. Aussi, cette Convention ne remplace-t-

¹⁶⁴ Pour aller plus loin voir notamment FOMBENO TAGUM H. J., « Réflexions sur la question des réfugiés en Afrique », *RTDH*, 2004, p. 245-274.

¹⁶⁵ Article 1 de la Convention de l'OUA.

¹⁶⁶ Article 2 de la Convention de l'OUA.

¹⁶⁷ Article 5 de la Convention de l'OUA.

¹⁶⁸ Article 3 de la Convention de l'OUA.

elle pas, sur le continent, la Convention de 1951, elle se considère comme étant « le complément régional efficace »¹⁶⁹ à l'image des cadres régionaux connexes¹⁷⁰.

2. Le cadre régional américain de protection des réfugiés

Si la Convention de 1969 de l'OUA a été saluée comme une étape importante en raison de l'adoption d'une conception large de la notion de réfugiés, la définition de la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés adoptée en 1984 par des représentants gouvernementaux, d'éminents universitaires et des juristes de la région Amérique latine est encore plus large. Bien que n'étant pas le premier texte adopté par les autorités américaines¹⁷¹ en matière de protection des réfugiés, il représente le plus important. En effet, aux concepts inclus dans la définition précédente, la déclaration de Carthagène ajoute « la violence généralisée » et « la violation massive des droits de l'homme ». Par ailleurs, cette déclaration a instauré les fondements juridiques du traitement des réfugiés dans la région, dont le principe du non-refoulement, l'importance d'intégrer les réfugiés et la nécessité d'éradiquer les causes des déplacements massifs de population. À l'instar de la Convention de l'OUA, la Déclaration de Carthagène considère comme réfugiés « les personnes qui ont fui leur pays parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté étaient menacées par une violence généralisée, d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public. ». Non contraignante pour les États, la Déclaration de Carthagène est toutefois appliquée par un certain nombre d'États d'Amérique latine et a été incorporée à leur législation nationale dans certains cas. Ainsi, à l'occasion du vingtième anniversaire de la Déclaration de Carthagène, dix-huit États d'Amérique latine ont adopté la Déclaration et le Plan d'action mexicains visant à renforcer la protection internationale des réfugiés en Amérique latine.

À propos de cette Déclaration, Jean-Yves Carlier estime :

qu'au-delà du rappel de l'asile comme exercice de la souveraineté nationale¹⁷², quatre caractéristiques résultant de ces déclarations méritent de retenir l'attention, deux de fond, deux de

¹⁶⁹ Article 8 de la Convention de l'OUA.

¹⁷⁰ On pourrait mentionner à cet effet les *Principes de Bangkok sur le statut et le traitement des réfugiés* qui ont été adoptés par certains États d'Asie, du Moyen Orient et d'Afrique en 1966. Ces principes, qui ont été actualisés en 2001, sont importants dans la mesure où ils reflètent l'opinion de nombreux États qui, bien qu'expérimentés en matière d'octroi de l'asile, sont pour certains, non signataires de la Convention de 1951 ou de son Protocole de 1967.

¹⁷¹ Parmi les textes fondateurs on peut mentionner le *Traité de droit pénal international de Montevideo* qui établit des principes régissant l'asile et l'extradition de 1889 ainsi que la *Convention sur l'asile signée à la Havane* de 1928.

¹⁷² Cf. *Déclaration de Carthagène*, point 4 selon lequel il convient « [D'] admettre le caractère pacifique, apolitique et exclusivement humanitaire de l'octroi de l'asile ... [et souligne] ... l'importance du principe internationalement accepté, selon lequel rien dans ces mesures ne peut être interprété comme un acte ... / ...

forme. La première caractéristique de fond est l'insistance, au point 5 de la Déclaration, sur le respect du principe de non-refoulement. La deuxième caractéristique de fond est celle qui a donné sa célébrité à la Déclaration de Carthagène à savoir, l'élargissement de la définition des personnes protégées¹⁷³. La première caractéristique de forme concerne la coordination et l'harmonisation nécessaires entre les systèmes universels et régionaux et les efforts nationaux¹⁷⁴. Enfin, la quatrième caractéristique et le deuxième élément formel est relatif au fait qu'il s'agit de droit mou¹⁷⁵ (soft law).¹⁷⁶

L'intérêt de ces définitions extensives réside dans le fait que d'une part, elles n'exigent pas la justification de l'existence d'une discrimination, ni la preuve d'une persécution et d'autre part, elles s'adaptent à la réalité contemporaine des réfugiés dans le monde qui correspond à des flux de masse. Reste à s'interroger sur les autres aspects contemporains de la question des réfugiés.

§ 2. LES PROBLÈMES CONTEMPORAINS DE LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS

Eu égard aux données récentes relatives au nombre de réfugiés et de déplacés, force est de reconnaître que le nombre de déplacés s'avère plus important que celui des réfugiés. Dès lors, il convient de s'interroger sur les mécanismes de protection dont dispose le droit international pour cette catégorie de personnes (A). Il conviendra également de voir de quelle protection bénéficie cette nouvelle catégorie de réfugiés appelée « réfugiés écologiques » à l'aune des récents développements du droit international (B).

inamical à l'égard du pays d'origine des réfugiés ». Cité par CARLIER J.-Y., « Droit d'asile et des réfugiés. De la protection aux droits », *RCADI*, p. 59.

¹⁷³ D'une part, les personnes déplacées internes sont visées (Déclaration de Carthagène, point 9), d'autre part la déclaration recommande que « la définition ou le concept de réfugié... [puisse]... englober non seulement les éléments de la Convention [de Genève] de 1951 et du Protocole de 1967, mais aussi s'étendre aux personnes qui ont fui leur pays parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté étaient menacées par une violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public » (Déclaration de Carthagène, point 3). Cet élargissement vise à rencontrer, selon la déclaration elle-même, les problèmes liés à « l'afflux massif de réfugiés dans la région centraméricaine ». À l'examen des risques individuels de persécutions se substitue la prise en considération des causes générales de l'exil [...].

¹⁷⁴ *Déclaration de Carthagène*, 7^e considérant.

¹⁷⁵ Cette déclaration n'est même pas effectuée directement par les représentants des États. Toutefois, cette limite n'a pas affecté la portée de la Convention dans la mesure où certains acquis de la déclaration dont la définition élargie des réfugiés en cas d'afflux massif, ont été intégrés dans les législations de plusieurs pays dont le Mexique, le Guatemala, l'Équateur, le Brésil, le Salvador, le Pérou et le Paraguay.

¹⁷⁶ CARLIER J.-Y., *op. cit.*, p. 59-62.

A. La question des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays

Non régies par une convention spécifique, les personnes déplacées sont protégées par les règles générales du DIH et par des principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur pays (1). Une fois de plus le continent africain a marqué sa singularité en adoptant un mécanisme juridique de protection qui lui est spécifique (2).

1. L'établissement des principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays

À la différence des réfugiés, la situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays¹⁷⁷ est plus délicate du fait qu'elles relèvent de la juridiction de leur État et ne bénéficient donc pas de la protection normalement offerte aux personnes qui, ayant franchi une frontière, sont devenues des réfugiés¹⁷⁸. Aussi, ces personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ne sont-elles pas couvertes par une convention équivalente à la Convention de 1951 relative aux réfugiés. Le droit international les protège néanmoins contre le déplacement et, si elles sont déplacées, elles sont protégées par plusieurs corps de droit. Ainsi, ces personnes déplacées peuvent être protégées par le droit international des droits de l'homme et le droit national en temps de paix. De même, dans les situations de conflit armé, elles sont protégées par le droit international humanitaire¹⁷⁹ et plus spécifiquement par les *Principes directeurs relatifs aux déplacements de personnes à l'intérieur de leur propre pays*.

En effet, conscient de l'ampleur du phénomène des déplacements internes, le Secrétaire général des Nations unies a nommé en 1992 à la demande de la Commission des droits de l'homme, un représentant pour les personnes déplacées dans leur propre pays. Ce dernier a été chargé d'élaborer des principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur pays qui ont été présentés en 1998. Ces principes « *sont en grande partie le prolongement des*

¹⁷⁷ Voir notamment CHASSIN C.-A., (dir.), *Les migrations contraintes*, Actes du Colloque de Caen du 7 Décembre 2012, Paris, Pedone, 196 p.

¹⁷⁸ C'est depuis 1972 que le Conseil économique et social des Nations unies utilise, dans ses résolutions l'expression « personnes déplacées » pour désigner les personnes qui, restant dans leurs pays d'origine, ont été contraintes d'abandonner leurs foyers en raison de la menace de violence généralisée, de conflits armés ou de graves troubles de l'ordre public. Cf. Résolution de l'ECOSOC 1655 du 1^{er} juin 1972.

¹⁷⁹ Les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels comportent des dispositions relatives à la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays durant les conflits armés : « les personnes civiles que sont, en principe, les déplacés internes, sont protégées, avant, pendant et après leur déplacement par toutes les règles protégeant les civils dans une situation de conflit armé » Cf. Le CICR et les personnes déplacées, *RICR*, n° 812, 1995, p. 208. Voir également, LAVOYER P., « Réfugiés et personnes déplacées : droit international humanitaire et rôle du CICR », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 812, 1995, p. 192 ; Voir article 17 du Protocole II additionnel aux Conventions de Genève.

conclusions d'une étude approfondie, intitulée *Compilation et analyse des normes juridiques qui, a été élaborée par une équipe d'experts juridiques, sous la direction de M. Deng*¹⁸⁰, et présentée à la Commission des droits de l'homme en 1996 »¹⁸¹. Les *Principes directeurs relatifs aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* constituent les premiers textes internationaux conçus expressément pour répondre aux besoins de ces personnes. Y sont identifiés les droits et les garanties concernant la protection des personnes contre les déplacements forcés et la protection et l'aide qu'il convient de leur apporter au cours du processus de déplacement, ainsi que pendant leur retour ou leur réinstallation et leur réintégration¹⁸². Selon ces principes directeurs, les personnes déplacées sont « *des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur résidence habituelle, notamment en raison d'un conflit armé, de situation de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour éviter les effets et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État* »¹⁸³. Si le déplacement peut accroître la vulnérabilité aux violations des droits de l'homme des personnes déplacées, celles-ci conservent cependant les mêmes droits que les autres citoyens à l'intérieur de leur propre pays. Toutefois, « *la protection des personnes déplacées à l'intérieur et des autres victimes de la violence au sein de leur propre pays soulève ainsi de manière directe le problème de la souveraineté des États* »¹⁸⁴. Se pose notamment la question de savoir « *dans quelle mesure les organisations humanitaires peuvent-elles se substituer à une absence de protection nationale, même si le gouvernement et les autres acteurs impliqués consentent à leur présence ?* »¹⁸⁵. En effet, « *la responsabilité de la protection des personnes déplacées repose principalement sur les gouvernements nationaux* »¹⁸⁶. Dans l'éventualité où les autorités nationales n'auraient pas la capacité ou la volonté d'offrir cette protection, les organisations humanitaires internationales et d'autres parties concernées ont le droit et, selon certains, ont la responsabilité de protéger et d'aider les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Ces autorités sont tenues de permettre l'accès, libre et rapide, des organisations humanitaires qui viennent en aide aux personnes déplacées qui se trouvent en danger à

¹⁸⁰ M. Deng a été le premier Représentant pour les personnes déplacées dans leur propre pays, l'actuel étant Walter Kälin.

¹⁸¹ GOLDMAN R., « Codification des règles internationales relatives aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays » *RICR*, n° 831, septembre 1998, p. 497.

¹⁸² Alinéa 1 de l'introduction aux Principes directeurs.

¹⁸³ Comité International de la Croix-Rouge : « Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 831 du 30 septembre 1998, p. 585.

¹⁸⁴ Document du HCR, *Les réfugiés dans le monde, 1997-98, les personnes déplacées, l'urgence humanitaire*, Paris, La découverte, 1998, p. 128.

¹⁸⁵ Ibidem.

¹⁸⁶ Cf. article 13 des principes directeurs.

l'intérieur du pays. Aucune agence des Nations unies ne possède à elle seule la responsabilité de la protection des personnes déplacées dans la mesure où le mandat initial du HCR ne couvre pas spécifiquement les déplacés internes. Cependant, depuis de nombreuses années et compte tenu de son expertise en matière de déplacement, l'agence aide des millions de déplacés internes. Les gouvernements ne sont toutefois pas les seuls responsables. Un grand nombre de personnes déplacées vivent dans des zones sous le contrôle de groupes d'insurgés, qui aux termes du droit international ont également des responsabilités, établies par les Principes directeurs, vis-à-vis des populations déplacées ¹⁸⁷.

Afin de mettre en œuvre la protection accordée aux personnes déplacées, un représentant du Secrétaire général des Nations unies chargé des droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (RSG) a été nommé. Ce dernier a été autorisé par l'ancienne Commission des droits de l'homme, devenu Conseil des droits de l'homme, à intervenir auprès des gouvernements et autres acteurs au moyen de dialogues et de méthodes de sensibilisation portant sur les droits des personnes déplacées, à renforcer l'aide internationale au déplacement interne et à généraliser les droits de l'homme sur tout le système de l'ONU. Relevant de la *Soft law*, c'est-à-dire ne constituant pas des normes contraignantes, les Principes directeurs se fondent sur des normes existantes du droit international – droits de l'homme, droit humanitaire international et droits des réfugiés par analogie – qui, elles, sont contraignantes. Qui plus est, depuis leur première présentation aux Nations unies en 1998, les Principes directeurs ont acquis un statut international significatif en tant qu'outil normatif important, applicable aux situations de déplacement interne et leur diffusion, promotion et application ont été encouragées. Raison pour laquelle M. Francis Deng martèle que ces principes « *devraient fournir une orientation pratique extrêmement utile aux gouvernements et autres autorités compétentes, ainsi qu'aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales dans l'exécution de leurs activités ayant trait aux personnes déplacées.* » ¹⁸⁸

¹⁸⁷ Cf. article 25 des Principes : 1- C'est en premier lieu aux autorités nationales qu'incombent le devoir et la responsabilité d'apporter une aide humanitaire aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. 2- Les organisations humanitaires internationales et d'autres parties concernées ont le droit de proposer leurs services pour venir en aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Une telle proposition ne doit pas être considérée comme inamicale ou comme un acte d'ingérence dans les affaires intérieures de l'État et sera accueillie de bonne foi. Ces services ne seront pas refusés arbitrairement, surtout si les autorités concernées ne sont pas en mesure de fournir l'aide humanitaire requise ou ne sont pas disposées à le faire. 3- Toutes les autorités concernées autoriseront et faciliteront le libre passage de l'aide humanitaire et permettront aux personnes chargées de la distribuer d'accéder rapidement et librement aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

¹⁸⁸ DENG F., « Note liminaire du Représentant du Secrétaire général pour les personnes déplacées » consulté sur le site : www.idpguidingprinciples.org.

Chose très importante, l'utilité des Principes directeurs devient évidente à l'échelon national. De plus en plus de gouvernements, partout dans le monde, ont recours à ces principes, notamment pour élaborer des lois et des politiques nationales relatives au déplacement interne. Ces efforts constituent d'importants modèles pour les décideurs politiques d'autres pays où existe ce phénomène. Ces principes de portée internationale ont été complétés par des dispositions plus spécifiques notamment sur le continent africain dans la mesure où l'Afrique est très durement frappée par ce phénomène en raison de l'existence des nombreux conflits internes sur le continent.

2. Le renforcement du cadre juridique de protection par la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées

« Les États africains, conscients de l'ampleur de la situation des personnes déplacées sur le continent se sont montrés déterminés à adopter les mesures destinées à prévenir et mettre fin au phénomène de déplacement interne »¹⁸⁹. À cet effet, l'Union africaine a élaboré une Convention afin d'offrir un cadre juridique de protection aux personnes déplacées sur le continent. Ainsi, la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique a été adoptée lors du sommet spécial de l'union tenu le 22 octobre 2009 à Kampala en Ouganda et est entrée en vigueur le 6 décembre 2012. Cette convention « fait œuvre de pionnière dans le domaine de la réglementation internationale contraignante spécialement consacrée à la situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays »¹⁹⁰.

À l'instar des Principes directeurs adoptés sur le plan international, le texte africain adopte des mesures concernant la protection des populations contre les déplacements ainsi que des mesures de protection et d'assistance aux personnes déplacées. Ici également, la responsabilité première d'assurer la protection et l'assistance aux personnes déplacées incombe aux États. Ainsi, la Convention impose aux États membres des obligations à respecter en vue de les protéger. En ce qui concerne la protection, les États doivent s'abstenir de pratiquer et prévenir les actes discriminatoires de quelque manière que ce soit, la famine, les crimes les plus graves tels que le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et autres violations du droit humanitaire. De même, sont prohibés le meurtre arbitraire, les exécutions sommaires, les

¹⁸⁹ Ibidem. Préambule de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique consulté sur le site www.africa-union.org.

¹⁹⁰ DIOMANDÉ A., *Le statut juridique de l'enfant dans les conflits armés*, Thèse de doctorat 2010, *op. cit.*, p. 175.

violences sexuelles etc.¹⁹¹. En ce qui concerne l'assistance, les initiatives en faveur de la protection doivent s'accompagner d'une assistance aux personnes déplacées. Le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention oblige ainsi les États parties à fournir une assistance aux personnes déplacées. Ainsi, lorsque ces dernières fuient leur foyer pour trouver refuge dans une zone plus sûre du pays, les États doivent prendre les mesures nécessaires afin de les accueillir sans aucune discrimination et pour qu'elles vivent dans de meilleures conditions de sûreté, de dignité et de sécurité. Aussi, une fois qu'elles sont décemment installées, les autorités nationales doivent-elles s'assurer aussi rapidement que possible de leur bien-être, en leur procurant des aliments, de l'eau, des soins médicaux et autres services de santé, l'éducation etc. Par ailleurs, afin d'éviter que les camps de déplacés ne deviennent des bases militaires destinées à mener des attaques contre le camp adverse, l'alinéa g du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention dispose que les États parties doivent s'engager à ce que les lieux d'accueil des personnes déplacées soient protégés « *contre l'infiltration par des groupes ou des éléments armés* ». Par conséquent, ils doivent veiller à « *désarmer et séparer ces groupes ou éléments de la population des personnes déplacées* ».

On assiste toutefois à une désintégration de l'État dans les situations de conflits armés due au fait que le gouvernement n'a plus réellement le contrôle sur une partie de son territoire et sur la population qui y vit¹⁹². Raison pour laquelle, il appartient à ces autorités de fait de veiller au respect des droits de ces personnes déplacées se trouvant sur la portion de territoire qu'elles contrôlent. Dans cette perspective, les États membres de l'organisation panafricaine ont mis des obligations à la charge des groupes armés en ce qui concerne la protection et l'assistance aux déplacés. L'article 7 de la Convention rappelle toutefois que ces obligations qui incombent aux groupes armés, ne leur confèrent aucun statut juridique ni même une reconnaissance légale¹⁹³. Ainsi, l'alinéa b du paragraphe 5 de l'article 7 interdit aux membres des groupes armés « *d'entraver, en quelque circonstance que ce soit, la fourniture de l'assistance aux personnes déplacées* ». Ces derniers doivent plutôt faciliter les actions de secours afin d'assister les populations en détresse. L'alinéa c du paragraphe 7 leur interdit également de « *nier aux personnes déplacées, le droit de vivre dans des conditions satisfaisantes de dignité, de sécurité, d'assainissement, d'alimentation, d'eau,*

¹⁹¹ Voir l'article 9 de la Convention africaine sur les personnes déplacées.

¹⁹² www.icrc.org : « *L'intervention humanitaire lors de conflits armés et d'autres catastrophes* », document de référence de la XXVIIe conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge du 31 octobre au 6 novembre 1999.

¹⁹³ Article 7 de la Convention de l'Union africaine sur les déplacés : « les dispositions du présent article ne peuvent d'aucune manière être interprétées comme accordant un statut juridique ou une reconnaissance légale aux groupes armés. ».

de santé et d'abri et de séparer les membres d'une même famille ». Il est par ailleurs interdit aux groupes armés de recruter contre leur volonté des individus, de même que de procéder à des actes d'enlèvement de personnes, de prise d'otages, d'esclavage sexuel et de trafic d'êtres humains, notamment des femmes et des enfants ¹⁹⁴. Enfin, les États doivent veiller à ce que les personnes déplacées continuent de jouir de leurs droits civiques et politiques ¹⁹⁵. À l'instar des déplacés internes dont la réglementation est relativement récente en droit international, le phénomène des « réfugiés écologiques » soulève un certain nombre d'interrogations qui interpellent également le droit.

B. La question des « réfugiés écologiques »

C'est à l'orée du vingt et unième siècle, qu'apparu un nouveau phénomène : celui des « réfugiés écologiques » ¹⁹⁶. Il conviendrait de s'interroger sur leur statut en droit international (1) ainsi que les mécanismes de protection qui leur sont garantis. Toutefois, pour l'heure, aucun instrument de droit international n'apporte des garanties de protection aux « réfugiés écologiques ». C'est la raison pour laquelle, il paraît nécessaire d'édifier un cadre juridique de protection dans la mesure où la dégradation croissante de l'environnement est de nature à augmenter leur nombre (2).

1. Un statut non spécifiquement défini en droit international

Les changements écologiques sont une cause fréquente de migration et de déplacement humain avec en filigrane la menace de graves crises humanitaires... « Réfugiés écologiques », migrants ou « réfugiés de l'environnement », « réfugiés climatiques », « éco- réfugiés », « personnes déplacées en raison d'une catastrophe naturelle », « exodes écologiques », etc., sont les termes qui traduisent l'exil, la migration, ou le déplacement en raison d'une atteinte à l'environnement. ¹⁹⁷

La particularité de cette catégorie de réfugiés réside dans le fait que :

they are not forced to leave their countries because of a well-founded fear of persecution on account of political opinion, religion, race, nationality or membership in a particular social group.

¹⁹⁴ Alinéa f de l'article 1^{er} de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique.

¹⁹⁵ Alinéa I du paragraphe 2 de l'Article 9 de la Convention.

¹⁹⁶ Il existe des appellations différentes pour qualifier ces personnes obligées de quitter leurs lieux de vie en raison de facteurs climatiques. Ainsi certains auteurs à l'instar de nombreuses organisations internationales combattent même l'appellation de « réfugié » Voir à ce propos LAVIEILLE J.-M., BETAÏLE J., MARGUÉNAUD J.-P., « Présentation du projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux », *REDE*, 2008, n° 4, p. 375-380. Sans entrer dans ce débat nous avons préféré utiliser l'expression « réfugiés écologiques » dans un souci de clarté.

¹⁹⁷ COURNIL C., « Les réfugiés écologiques : quel(s) protection(s), quel(s) statut(s) », *Revue de droit public*, 2006, n° 4 p. 1038.

Rather, they are victims of changes in their environment. They are unable to sustain themselves, living on the degraded and deforested land which often follows drought and desertification. Eventually they are forced to flee, either within their country or across international borders, as a result of environment degradation which reduces their ability to find clean water or adequate soil for farming. ¹⁹⁸

De même, en 1985, un rapport du Programme des Nations unies pour l'Environnement (PNUE) les définissait de la façon suivante :

ceux qui sont forcés de quitter leur lieu de vie temporairement ou de façon permanente à cause d'une rupture environnementale (d'origine naturelle ou humaine) qui a mis en péril leur existence ou sérieusement affecté leurs conditions de vie. ¹⁹⁹

Si la société internationale prend de plus en plus conscience du phénomène ²⁰⁰, la détermination d'un statut international reste problématique en raison de l'hétérogénéité du phénomène ²⁰¹. Ainsi, il n'y a pas forcément de migrations d'un État à un autre, car il existe des réfugiés se déplaçant d'une ville à une autre au sein du même pays à l'instar des déplacés internes, tout comme des réfugiés se déplaçant vers des frontières internationales. De même les causes de migration peuvent prendre des formes très variées qui peuvent être soudains et inattendus, ce qui est habituellement le cas pour les catastrophes naturelles comme les tremblements de terre ou les cyclones ou ils peuvent être plus progressifs, comme pour les processus à long terme de désertification et de dégradation des sols ²⁰². Beaucoup de causes différentes peuvent entraîner des départs forcés. S'agissant des migrations internes, elles soulèvent le problème de la réinstallation des populations, du financement des opérations dans des pays qui n'ont souvent pas les infrastructures nécessaires et cumulent les handicaps. Par

¹⁹⁸ Traduction : « Ils ne sont pas obligés de quitter leur pays en raison d'une crainte fondée sur la persécution en raison de l'opinion politique, de la religion, de la race, de la nationalité ou de l'appartenance à un groupe social particulier. Au contraire, ils sont victimes de changements dans leur environnement. Ils sont incapables de subvenir à leurs besoins et doivent vivre sur leur terre dégradée et déboisée souvent à cause de la sécheresse et de la désertification. Finalement, ils sont contraints de fuir, soit dans leur pays ou à travers les frontières internationales, en raison de la dégradation de l'environnement. Ce qui réduit leur capacité à trouver de l'eau propre ou un sol adéquat pour l'agriculture ». Cf. SEAGAL H., « Environmental Refugees : a new world catastrophe », in *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, p. 141.

¹⁹⁹ Rapport rédigé par E. EL HINNAWI, *Environnemental refugees*, PNUD, 1985, Nairobi, 41 p. (traduit de l'anglais).

²⁰⁰ La question des réfugiés écologiques sera ainsi débattue lors de la conférence mondiale sur la population au Caire en 1994, qui évoque l'afflux de migrants sur les pays industrialisés. Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés mentionne cette catégorie de migrants en 1997 et demande depuis à la société internationale de se pencher sur la question considérant l'ampleur du phénomène et l'absence d'un cadre juridique adapté. Cf. MICHELOT A., « Vers un statut de réfugié écologique ? » in *Les catastrophes écologiques et le droit : ébecs du droit, appels du droit*, p. 518.

²⁰¹ Cf. LASSAILLY-JACOB.V., « Une nouvelle catégorie de réfugiés en débat », *REDE*, n° 4, 2006, p. 374-380 ; GOUGUET-J.J., « Réfugiés écologiques : un débat controversé », *REDE*, n° 4, 2006, p. 381-399.

²⁰² Document du HCR, *Les réfugiés dans le monde 1997-98, les personnes déplacées, l'urgence humanitaire*, Paris, La découverte, 1998, p. 28.

ailleurs, on considère en général qu'ils ne répondent pas aux critères de la Convention de Genève de 1951 – qui considère que les réfugiés fuient la violence ou la persécution- et aucune grande organisation internationale, comme le Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (UNHCR), ne dispose d'un mandat officiel pour assister ces individus. En effet, à la différence des réfugiés qui bénéficient d'une protection internationale parce qu'ils ne bénéficient pas de la protection de leur État, les « réfugiés écologiques » peuvent en réalité compter sur la protection de leur État. Il existe cependant une exception lorsque les actes de destruction de l'environnement, tels que l'empoisonnement des puits d'eau, le fait de brûler des récoltes ou d'assécher des zones marécageuses, sont délibérément utilisés pour persécuter, intimider ou déplacer une population particulière. Dans ces circonstances, les populations victimes de ces pratiques peuvent être considérées comme des réfugiés si elles quittent leur pays pour chercher asile à l'étranger.

C'est la raison pour laquelle, il n'existe aucun texte international régissant leur statut. Un pas a été franchi lors du colloque de Limoges de juin 2005 qui a donné lieu à « l'appel de Limoges »²⁰³ dont l'objectif est d'abord de sensibiliser la société internationale, les États et plus largement le grand public aux dégradations écologiques et à leurs conséquences en termes de « flux migratoires » et de poser ensuite les bases d'une réflexion juridique prospective pour la création d'un statut international du « réfugié écologique »²⁰⁴. Mais à ce jour, l'initiative de Limoges n'a pas abouti à l'instauration d'un véritable cadre juridique de protection des « réfugiés écologiques ».

2. Un cadre juridique de protection à élaborer

Dès qu'on évoque la construction d'un statut et d'une protection du réfugié écologique se pose la question de savoir s'il convient d'élaborer un statut autonome ou plutôt faire bénéficier au réfugié écologique d'un statut et d'une protection préexistants. Certains experts plaident pour la révision de la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés afin de donner un statut juridique aux réfugiés écologiques. D'autres experts considèrent qu'il est nécessaire qu'une nouvelle convention, spécifique, sur les réfugiés écologiques soit adoptée internationalement.

Pourtant, *« les textes internationaux relatifs aux réfugiés conventionnels ne mentionnent nullement les facteurs climatiques comme une cause de migration. De même, la liste des critères exclut de la protection*

²⁰³ Cf. Appel de Limoges sur les « réfugiés écologiques » du 23 juin 2005 disponible sur : www.cidce.org.

²⁰⁴ COURNIL C., « Les réfugiés écologiques : quelle(s) protection (s), quels (s) statuts (s) ? », *op. cit.*, p. 1039.

conventionnelle, les personnes qui fuient pour des motifs d'ordre général »²⁰⁵. Peut-on voir du côté des textes régionaux notamment la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes de réfugiés en Afrique afin de déterminer un statut du réfugié écologique. Christel Cournil estime que :

cette large définition donnée par la Convention de l'OUA, englobe les situations de guerres civiles et inter-ethniques et permet d'assurer une protection internationale en cas d'afflux massifs de personnes déplacées. Si l'on examine précisément cette définition notamment les termes « événements troublant particulièrement l'ordre public, il est possible d'y voir une extension de la définition conventionnelle exploitable pour « les réfugiés écologiques. »²⁰⁶

Si nous estimons à l'instar de l'auteur que les phénomènes de catastrophes naturelles peuvent troubler gravement l'ordre public et de ce fait permettre une extension du cadre général des réfugiés tel qu'élaboré par la Convention africaine relative aux réfugiés, un élément est de nature à contredire ce raisonnement : la définition de la Convention africaine dans le prolongement de la Convention de 1951 insiste sur le fait que le réfugié c'est d'abord celui qui a franchi des frontières internationales. D'ailleurs, l'auteur reconnaîtra *in fine*, que « cette Convention fidèle au texte de la Convention de Genève pose deux limites difficilement franchissables : celle de la persécution et de la nécessité d'un exil inter-étatique, ce qui réduit les cas de refuge écologique »²⁰⁷.

Si la définition du réfugié classique qu'il s'agisse du cadre international ou régional, ne permet pas d'y englober le « réfugié écologique », pourquoi ne pas voir du côté de la définition des personnes déplacées. En effet selon la définition proposée par les *Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays* « les personnes déplacées sont des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituelle, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de « catastrophes naturelles »²⁰⁸ ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État »²⁰⁹. D'ailleurs le mandat du HCR s'est déjà étendu par le biais de la protection aux personnes déplacées à l'intérieur d'un pays à certains drames migratoires climatiques. Mais si l'on admet d'intégrer le réfugié écologique dans la catégorie des personnes déplacées –du moins en ce qui concerne ceux qui n'ont pas franchi des frontières internationales-, ces réfugiés écologiques se verront placer sous la

²⁰⁵ Cf. ALLAND D., TEITGEN-COLLY C., *Traité du droit d'asile*, PUF collection droit fondamental, 2002, p. 398-400.

²⁰⁶ COURNIL C., « Les réfugiés écologiques », *op. cit.*, p. 1044.

²⁰⁷ Ibidem.

²⁰⁸ Nous soulignons.

²⁰⁹ Cf. Introduction aux *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*.

protection de leurs États. Or, quel pourrait être la protection internationale dont pourrait bénéficier le réfugié tout en respectant la souveraineté des États ? Dans l'hypothèse où la migration se ferait en dehors des frontières étatiques, le « réfugié écologique » pourrait bénéficier d'une protection internationale offerte à tout ressortissant d'un État qui fuit la détresse de son pays à l'instar de n'importe quel réfugié conventionnel à condition de réviser la Convention de 1951 et d'y intégrer les causes environnementales comme une justification du statut de réfugié.

Une autre hypothèse serait d'adopter une convention internationale spécifique qui permettrait de transcender toutes les insuffisances du système de reconnaissance du statut de réfugié de la Convention de Genève et des principes relatifs aux personnes déplacées. Une telle convention pourrait repositionner la protection des réfugiés ou déplacés environnementaux au sein d'un dispositif basé sur la protection des droits de l'homme et même sur l'identification des responsabilités à l'échelle internationale.²¹⁰

Cette dernière proposition a trouvé un écho dans la mesure où suite au Colloque de Limoges de 2005 sur les « réfugiés écologiques », un appel fut lancé afin de permettre l'élaboration d'une convention internationale spécifiquement applicable aux réfugiés écologiques. En réponse à cet appel, un groupe de chercheurs fut mis en place en 2007 et constitua un avant-projet qui fut à son tour soumis à un groupe d'experts en novembre 2008, composé de juristes, scientifiques et philosophes travaillant auprès d'organisations internationales et régionales et au sein d'ONG. La première version du texte finalisé a été publiée puis une deuxième version du projet de convention a été rédigée depuis mai 2010 en tenant compte des observations suscitées par la première version. Si cette initiative est à saluer force est de reconnaître que pour l'heure, ces différentes propositions n'ont pas encore pu faire l'objet d'une convention internationale spécifiquement applicable aux réfugiés et il nous est permis d'émettre des doutes quant à l'effectivité d'un tel projet pour les années à venir.

En tout état de cause, qu'il s'agisse d'un statut spécial ou d'un statut préexistant, la détermination du statut du réfugié écologique ne suffit pas à garantir sa protection. Encore faut-il mettre en œuvre des mécanismes juridiques efficaces visant à garantir une protection réelle à cette catégorie de réfugiés. Pourtant, comme le fait remarquer Mme Monique Chemillier-Gendreau :

le droit international public souffre actuellement d'importantes lacunes et défaillances pour parvenir à répondre aux futurs grands enjeux planétaires (par exemple : la protection des « réfugiés écologiques » ou la mise en place d'une gouvernance internationale opérationnelle pour la

²¹⁰ MICHELOT A., « Vers un statut de réfugié écologique ? », *op. cit.*, p. 530.

préservation de l'environnement), car la nature « contractuelle » du droit international public pose de sérieuses limites à la reconnaissance de droits pour le réfugié écologique.²¹¹

Mais le droit international dans ses aspects humanitaires est aussi un droit évolutif qui ne saurait se contenter de ses acquis. Ainsi, le sort des réfugiés écologiques qui interpelle de plus en plus les États et qui suscite de nombreuses réflexions doctrinales ne saurait laisser plus personne indifférent.

²¹¹ CHEMILLIER GENDREAU M., « Un statut international des réfugiés écologiques est-il nécessaire ? » *Communication au Colloque de Limoges* du 23 juin 2005. Cité par CURNIL.C., « Les réfugiés écologiques », *op. cit.*, p. 1064.

Conclusion du Chapitre I

Depuis sa création, le DIH s'est donné une noble ambition, celle d'humaniser la guerre. Cette lourde tâche s'est depuis toujours heurtée à la souveraineté étatique. Ainsi, si l'élaboration des premiers textes du DIH relatifs à la protection des personnes durant les conflits armés internationaux fut laborieuse en raison de la susceptibilité des États, la protection des personnes durant les conflits internes reste également confrontée à cette réalité immuable de la société internationale. En dépit de ces entraves, le DIH a tout de même le mérite d'être marqué par un certain réalisme et un dynamisme exemplaire qu'il convient de souligner. Ainsi, le réalisme de ce droit a permis, face à la fatalité de la guerre d'édicter des règles en vue de protéger et d'assister l'ensemble des victimes des conflits armés. Quant au dynamisme de ce droit, il lui a permis d'élargir le seuil de protection afin de prendre en compte les victimes des guerres civiles.

Les conflits armés n'étant toutefois pas les seules causes de détresse humaine nécessitant une assistance et une protection humanitaire. En effet, les catastrophes naturelles constituent également une autre source d'assistance humanitaire dont ne tiennent compte ni les Conventions de Genève ni leurs Protocoles additionnels. Mais alors, quel est le cadre juridique de protection des personnes durant les catastrophes naturelles ?

CHAPITRE II.

L'ABSENCE D'UN CADRE NORMATIF HOMOGENÈ SPÉCIFIQUE AUX CATASTROPHES NATURELLES

Parce qu'elle est celle de chaque homme, la souffrance relève de l'Universel [...]. Aucun État ne peut être tenu pour propriétaire des souffrances qu'il engendre ou qu'il abrite.²¹²

Les catastrophes naturelles font tous les ans, un grand nombre de victimes à travers le monde avec des conséquences massives (morts, blessés, dégâts matériels)²¹³. Ainsi, à l'occasion de la Journée internationale de la prévention des catastrophes naturelles, le 12 octobre 2005, l'ancien Secrétaire général des Nations unies faisait le constat suivant :« *Aucun endroit de la planète n'[était] à l'abri des catastrophes naturelles* »²¹⁴. Face à ce constat, il y a une prise de conscience mondiale de la nécessité de mettre en place des actions en vue de prévenir les catastrophes et secourir les populations sinistrées.

Pourtant, il n'existe aucun instrument conventionnel multilatéral applicable aux opérations de secours des victimes des catastrophes naturelles et le contraste est d'ailleurs saisissant avec le volume considérable des règles du droit international humanitaire applicable en période de conflit armé. Certes, des règles existent, mais ces dernières s'appliquent à des aspects divers de la prévention, des secours et de la protection des personnes. Aussi ont-elles été codifiées dans quelques traités multilatéraux (pour la plupart sectoriels), au niveau mondial comme au niveau régional, sans compter plus de cent cinquante accords bilatéraux et mémorandums d'accord divers. De plus, on a recensé plus de cent lois nationales portant directement sur la matière et d'innombrables lois portant sur l'un de ses aspects.

L'étude qui va suivre ambitionne de donner un aperçu général des instruments et des textes internationaux relatifs à la protection des personnes en temps de catastrophes naturelles. De notre analyse il ressort deux éléments majeurs. Premièrement, les règles applicables à la protection des personnes sont des règles éparses mêlant des règles du droit interne et du droit

²¹² MITTERAND F., *Discours tenu lors du transfert des cendres de René Cassin au Panthéon*, le 5 octobre 1987.

²¹³ Au siècle dernier, neuf millions de personnes ont perdu la vie dans des inondations, 900 000 dans des séismes et 600 000 dans des ouragans. Au cours des dix dernières années, le monde a connu 430 cas de catastrophes qui ont fait quatre cents millions de victimes dont 3. 500 000 morts et causé des dégâts évalués à onze milliards de dollars des États-Unis [...] Cité par LANGEAIS G., *Les Nations unies face aux catastrophes naturelles*, Paris, LGDJ, 1977, p. 1.

²¹⁴ Face à ce constat, Kofi Annan appelle les acteurs internationaux à mettre en œuvre le cadre d'action de Hyogo sur la prévention des catastrophes naturelles. Cf. Département de l'information des Nations unies, Secrétaire général, SG/SM/10136, IHA/1087, 0BV/511.

international s'articulant autour de l'affirmation d'un rôle central de l'État sinistré appuyé par des initiatives de la société internationale (Section I).

Deuxièmement, au moment où l'actualité internationale fait de plus en plus état de nombreuses catastrophes naturelles qu'il s'agisse du Tsunami en Asie du sud-est ou des tremblements de terre au Japon, il convient d'analyser la coopération internationale en matière d'assistance humanitaire en cas de catastrophes naturelles et de débattre de son effectivité (Section II).

SECTION I.

DES RÈGLES ÉPARSES AFFIRMANT UNE PRIMAUTÉ NON EXCLUSIVE DE L'ÉTAT TERRITORIAL EN MATIÈRE DE PROTECTION

Si les catastrophes naturelles causent de plus en plus de nombreux dégâts matériels, elles engendrent également une situation d'urgence humanitaire de plus en plus préoccupante. Dès lors, il importe de s'interroger sur les obligations qui incombent à l'État sinistré ainsi que les droits et obligations qui relèvent des États tiers. En droit international, les règles applicables en matière de protection des personnes en temps de catastrophes naturelles s'articulent autour de deux notions essentielles : d'une part la responsabilité de l'État sinistré de prévenir, de coordonner, de mettre en œuvre l'assistance aux populations sur son territoire et de faciliter les activités des organismes d'aide (§ 1) et d'autre part les initiatives normatives et opérationnelles de la société internationale afin de soutenir les efforts des pays sinistrés et renforcer les capacités d'intervention des États quand celles-ci sont insuffisantes (§ 2).

§ 1. UN RÔLE PRIMORDIAL ACCORDÉ À L'ÉTAT TERRITORIAL

Les instruments juridiques relatifs aux activités de protection et d'assistance en cas de catastrophe se fondent sur plusieurs principes fondamentaux que sont les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité, de non-discrimination, de coopération, de souveraineté, de non-intervention, de prévention, d'atténuation et de préparation. Les prérogatives de l'État (droits et obligations) découlent de ces principes. Sur le plan des droits, les principes de souveraineté et de non-intervention comportent un corollaire important : l'intervention des secours est subordonnée au consentement de l'État bénéficiaire (A). Quant aux obligations, il est de mieux en mieux admis qu'il incombe à chaque État, les mesures de prévention des catastrophes, d'atténuation de leurs effets et de préparation qui déterminent la nature des secours. C'est pourquoi, on voit de plus en plus apparaître des dispositions sur ce sujet à côté des dispositions plus classiques sur les interventions en cas de catastrophe (B).

A. Un rôle primordial en matière de prévention des catastrophes et d'assistance aux populations sinistrées

Il est logique qu'en matière de prévention des catastrophes naturelles, la responsabilité principale incombe aux États et d'ailleurs de nombreux textes internationaux relatifs aux

catastrophes naturelles le mentionnent expressément qu'il s'agisse du Cadre de Hyogo²¹⁵, de conventions²¹⁶, et de résolutions des Nations unies²¹⁷. Concrètement « *il s'agit pour chaque État de mettre en place un arsenal législatif et des mécanismes opérationnels qui lui permettent de réagir promptement en cas de catastrophe naturelle* »²¹⁸. Ainsi, « *les textes internationaux mettent au premier plan la préparation juridique (en anglais *legal preparedness*) qui recouvre non seulement les règles de sécurité (la prise en compte des aléas naturels dans les programmes de construction par exemple), mais également les règles concernant l'organisation des secours en cas de besoin. De ce point de vue, prévention et réaction se conjuguent* »²¹⁹.

En outre, « *la prévention au niveau des catastrophes consiste également à adopter des mesures visant à réduire les effets de ces événements pour atténuer au maximum leur dimension catastrophique* »²²⁰ et a donc pour objet la réduction de la vulnérabilité. La prévention est également perçue comme un instrument d'un « *développement durable [qui] ne peut être réalisé sans mesures adéquates visant à réduire les pertes dues aux catastrophes [...]* »²²¹.

À cet effet, la fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge est très active en tant que partenaire de la Stratégie Internationale pour la Prévention des Catastrophes (SIPC) en encourageant notamment les pays à mettre en place des mesures afin de promouvoir de meilleurs cadres légaux de protection. C'est ainsi que le gouvernement des États-Unis d'Amérique évalue depuis un moment ce qui peut être fait pour ne pas courir à nouveau au-devant de graves problèmes, comme ceux rencontrés à la suite de l'ouragan Katrina. Au Canada, le gouvernement s'est également inscrit dans un processus de révision de ses cadres légaux pour ne pas subir de conséquences inutiles fâcheuses dues à des aspects juridiques au cas où il aurait à accepter une aide internationale si une catastrophe survenait.

Parallèlement au principe de prévention, il existe un domaine où il semble possible de formuler une règle coutumière largement acceptée pour presque toutes les situations

²¹⁵ Voir § 4 de la Déclaration de Hyōgo, document A/CONF. 206/6.

²¹⁶ Voir *Asean Agreement on Disaster Management*, article 3-1.

²¹⁷ Voir Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, A/RES/61/200 du 20 décembre 2006, § 3 : « Chaque État est le premier responsable de son propre développement durable, des mesures efficaces à prendre pour réduire les risques de catastrophe, notamment pour protéger la population sur son territoire, les infrastructures et autres bien nationaux des retombées de la catastrophe, ainsi que de l'exécution et du suivi du Cadre d'action de Hyōgo et souligne que la coopération et les partenariats internationaux sont essentiels pour seconder ces efforts nationaux ».

²¹⁸ MIRON A., « L'obligation de prévention des catastrophes naturelles: statut et visages », in *La responsabilité de protéger*, colloque de Nanterre, p. 180.

²¹⁹ Idem, p. 181.

²²⁰ LEBEN C., *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, op. cit., p. 54.

²²¹ Nations unies, doc. A/CONF. 151/26 (vol I), « Agenda 21 », sect. F, chap. 7.

catastrophiques, il s'agit de la notification des catastrophes naturelles. Cette règle porte obligation pour chaque État d'avertir les autres, aussi bien dans le cas où l'État a connaissance de dommages extérieurs à lui-même, mais menaçant un autre État que dans celui où le dommage provient de son territoire et est susceptible de déborder les frontières ²²². Cette règle est expressément formulée à l'article 18 de la Déclaration de Rio de 1992 selon laquelle « *les États doivent notifier immédiatement aux autres États toute catastrophe naturelle ou toute autre situation d'urgence qui risque d'avoir des effets néfastes soudains sur l'environnement de ces derniers* ». Cette exigence est également contenue dans la résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations unies dans le point 20 des « *Principes directeurs pour le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence* » de l'ONU qui insiste sur le fait que « *les informations en matière d'alerte rapide devraient être communiquées sans entrave ni délai à tous les gouvernements et autorités intéressés, notamment dans les pays sinistrés ou sujets aux catastrophes* ». Mais la portée de ce principe reste moindre dans la mesure où il s'agit plutôt d'une obligation morale et non d'une obligation juridique.

Par ailleurs, dès que survient une catastrophe naturelle, le problème le plus pressant est celui de l'organisation des secours et de l'assistance aux victimes. Ce devoir incombe naturellement à l'État territorial c'est-à-dire celui sur le territoire duquel survient la catastrophe. Ainsi, en droit international coutumier, il est aujourd'hui admis qu'une obligation d'apporter des secours aux victimes d'une catastrophe naturelle pèse sur le gouvernement de l'État sur le territoire duquel un sinistre s'est produit. Ainsi, de nombreux instruments juridiques notamment des rapports ²²³ et des résolutions des Nations unies, y compris la conférence de Yokohama insistent sur le fait que « *c'est à chaque État qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes des catastrophes naturelles* ». Dès lors, « *les laisser sans assistance constitue une atteinte à leurs droits fondamentaux notamment le droit à la vie* » ²²⁴. Autrement dit, par principe, l'État sur le territoire duquel survient une catastrophe naturelle doit assurer une protection à ses ressortissants et c'est seulement si les moyens de l'État sinistré ne permettent pas de répondre efficacement à la catastrophe que peuvent intervenir les secours internationaux. D'ailleurs la multiplicité des lois sur les catastrophes dans les pays occidentaux en témoigne notamment en

²²² *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles, op. cit.*, p. 69.

²²³ Voir à ce propos le rapport complet du 13 mai 1971 sur « *Assistance en cas de catastrophe naturelle* ».

²²⁴ Article II de la résolution de l'IDI sur l'assistance humanitaire. L'article III de cette résolution insiste d'ailleurs sur le fait que « l'État affecté a le devoir de prendre soin des victimes de catastrophes sur son territoire et exerce, par conséquent, la responsabilité principale dans l'organisation, la fourniture et la distribution de l'assistance humanitaire. Il lui appartient en conséquence de prendre les mesures nécessaires pour prévenir les détournements de l'assistance humanitaire ainsi que d'autres abus ».

France²²⁵. Si les secours internationaux sont auxiliaires des secours de l'État sinistré, ces secours ne peuvent intervenir qu'avec le consentement de ce dernier.

B. L'exigence préalable du consentement de l'État territorial avant l'intervention des secours internationaux

Dans les situations de conflits armés, le droit international humanitaire prévoit les activités humanitaires du Comité international de la Croix-Rouge et d'autres organisations humanitaires²²⁶. Les dispositions des dites conventions subordonnent l'activité des organisations humanitaires au « consentement des parties au conflit intéressé ». Cette exigence formulée pour les conflits armés concerne également les catastrophes naturelles.

Ainsi, la Fédération Internationale de la Croix-Rouge (FICR) pose quelques postulats de base dont le premier est sans conteste le respect de la souveraineté de l'État touché ainsi que le consentement de ce dernier à l'intervention d'un autre État ou d'une organisation non gouvernementale. D'ailleurs la résolution 46/182, du 19 décembre 1991, sur le renforcement de la coordination de l'assistance humanitaire d'urgence du système des Nations unies réitère la nécessité du consentement de l'État pour les opérations humanitaires²²⁷. En effet, si les secours internationaux doivent être des compléments aux secours nationaux, en aucun cas, l'aide extérieure ne peut se substituer aux secours organisés par État territorial. Ainsi « *l'État souverain garde le droit souverain d'initier, faciliter, coordonner et réglementer l'aide internationale* »²²⁸.

De plus, « l'aide internationale est nécessairement complémentaire à l'action étatique et elle doit se soumettre au cadre législatif national et aux mécanismes domestiques de réponse aux

²²⁵ C'est ainsi qu'en France, plusieurs lois ont été adoptées pour organiser la politique de prévention des risques naturels : Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à la protection de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs. Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages etc. Cité par COURNIL C., *op. cit.*, p. 1058.

²²⁶ Cf. article 9 des première, deuxième et troisième Conventions de Genève de 1949 ; article 142 de la quatrième Convention de Genève et article 81 du Protocole additionnel I de 1977.

²²⁷ Selon ce texte « l'assistance humanitaire devra être apportée avec le consentement et, en principe, en vertu d'une demande de l'État concerné » (principe I, paragraphe 3) Voir également les résolutions 43/131 et 45/100 de l'Assemblée générale des Nations unies.

²²⁸ Cf. Para. 3-3 des Lignes directrices : « Les États touchés ont le droit souverain de coordonner, réglementer et surveiller, conformément au droit international, les opérations de secours et d'assistance au relèvement en cas de catastrophes menées sur leur territoire par les acteurs prêtant assistance ».

catastrophes »²²⁹. De ce fait, l'État garde le monopole de l'initiative, de la coordination et de la réglementation de l'aide internationale. Ce principe n'a été à aucun moment contesté, mais il convient de rappeler que l'État ne détient pas des prérogatives illimitées en matière d'assistance humanitaire. En effet, dès lors que ce dernier a donné son consentement à l'aide internationale, il a l'obligation de ne pas entraver la bonne marche des opérations de secours. Il se doit alors de faciliter l'organisation, la fourniture et la distribution de l'assistance humanitaire. Concrètement l'État sinistré doit notamment accorder aux organismes humanitaires les droits de survol et d'atterrissage, les moyens de télécommunication et les immunités nécessaires. En outre, les missions d'assistance humanitaire doivent être exemptées de toute mesure de réquisition, de restriction aux importations, aux exportations, au transit et aux droits de douane sur les biens de secours et les services. Aussi, lorsque des visas ou des autorisations sont nécessaires, ils doivent être fournis rapidement et gratuitement²³⁰. À côté des obligations incombant à l'État sinistré, la société internationale joue également un rôle secondaire.

§ 2. UN RÔLE NON EXCLUSIF

La protection des personnes est une considération qui ne peut être absente d'un régime international complet des secours en cas de catastrophe. S'il est bien établi que la protection reste au premier chef de la responsabilité de l'État bénéficiaire, d'autres intervenants peuvent jouer un rôle important. Ainsi, certains acteurs internationaux se sont particulièrement illustrés en édictant des normes de protection complétées par des mécanismes institutionnels : il s'agit notamment de la Croix-Rouge (B) et de l'Organisation des Nations unies (A).

A. Un rôle actif des Nations unies dans l'élaboration de normes et dans la mise en place de mécanismes institutionnels

L'ONU a beaucoup différencié les catastrophes naturelles des conflits armés. À cet égard, de nombreuses initiatives ont été prises en son sein afin de renforcer la protection internationale en cas de catastrophes naturelles²³¹.

²²⁹ Para. 4-1 des lignes directrices : « Les acteurs prêtant assistance et leur personnel devraient en tout temps se conformer aux lois de l'État touché et au droit international applicable, coordonner leurs activités avec les autorités et respecter la dignité humaine des personnes touchées par une catastrophe ».

²³⁰ KOLB R., « De l'assistance humanitaire : la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international en 2003 à sa session de Bruges en 2003 », *RICR*, 2004, n° 856, p. 877.

²³¹ Cette affirmation n'est toutefois pas absolue dans la mesure où en 1971, le Secrétaire général de l'Organisation constatait dans un rapport que « les conflits civils ou les situations d'urgence causées par la
... / ...

Si la fin des années 1990 constitue une étape importante dans la prise en compte des questions humanitaires liées aux catastrophes naturelles en droit international, le processus a été amorcé dès l'année 1965 avec la création par l'Assemblée générale et le Conseil économique et social, d'un fonds d'assistance des Nations unies en cas de catastrophes naturelles²³². Toutefois, il s'agit de mettre en exergue la faculté pour les Nations unies de coordonner les offres spontanées de « secours d'urgence en cas de catastrophe naturelle ». La résolution 2435 de l'Assemblée générale du 19 décembre 1968 quant à elle, « lance un appel aux États membres de l'Organisation des Nations unies [...] pour qu'ils envisagent d'offrir [...] une aide d'urgence en cas de catastrophe naturelle, notamment des équipes de secours prêtes à intervenir immédiatement »²³³.

Le cyclone et le raz de marée intervenus au Pakistan en novembre 1970 vont être une occasion pour l'organisation d'affermir sa position. En effet, une nouvelle résolution de l'Assemblée affirme que « l'assistance en cas de catastrophe naturelle, envisagée dans la résolution 2435, est insuffisante lors de désastres d'extrême gravité »²³⁴. Ainsi le 5^e alinéa du préambule de la résolution insiste sur le fait que « l'assistance à un État membre frappé par une catastrophe naturelle d'une telle gravité est une expression de solidarité internationale ». Le Secrétaire général des Nations unies a également soumis le 13 mai 1971 au Conseil économique et social son rapport complet sur « l'assistance en cas de catastrophe naturelle »²³⁵. Se référant à des catastrophes naturelles survenues à cette période notamment en Hongrie et en Roumanie ainsi qu'au tremblement de terre au Pérou, le rapport traduit une prise de conscience des pertes considérables en vies humaines et en biens engendrées par les catastrophes naturelles et de la nécessité de renforcer la coordination des secours au sein des Nations unies.

À cette fin, le 22 décembre 1989, l'Assemblée générale a adopté la résolution 44/236 sur la décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles puis a créé un Bureau du Coordonnateur des secours en cas de catastrophes, l'UNDRO (United Nations Disaster Relief Organization)²³⁶ dont la compétence était circonscrite aux catastrophes naturelles. La création

guerre ou les troubles civils ont maints effets analogues à ceux des catastrophes naturelles. Cf. E/4994, 13 mai 1971, p. 12, paragraphe 17.

²³² Résolution 2034 adoptée par l'Assemblée générale le 7 décembre 1965. Voir également la résolution 1049 du Conseil économique et social en date du 15 août 1964.

²³³ Cf. Résolution 2435 adoptée par l'Assemblée générale du 19 décembre 1968.

²³⁴ Résolution 2643 du 20 novembre 1970 ainsi que la résolution 2717 du 15 décembre 1970.

²³⁵ E/4994, 13 mai 1971, 51^e session du Conseil économique et social.

²³⁶ Voir notamment la résolution 2816 de l'Assemblée générale du 14 décembre 1971.

de l'UNDRO servira de précurseur au Département des Affaires Humanitaires des Nations unies (DAH) puis du Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA).

Enfin, de nombreuses organisations du système des Nations unies telles l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), l'organisation mondiale de la santé (OMS), le programme alimentaire mondial (PAM), le programme des Nations unies pour le développement (PNUD), interviennent dans le cadre des activités coordonnées par le bureau de coordination des affaires humanitaires à des opérations de secours et d'assistance. D'ailleurs, une institution spéciale des Nations unies a été créée afin de mieux répondre aux problèmes internationaux liés à l'environnement. Il s'agit du Programme des Nations unies pour l'Environnement (PNUE) qui contribue par ses programmes à la sensibilisation aux risques ²³⁷. Reste à mentionner les initiatives de la Croix-Rouge.

B. Les initiatives de la Croix-Rouge

Si à l'origine, la Croix-Rouge n'avait vocation à intervenir que pour secourir les blessés en temps de guerre, bien vite, elle s'est également occupée, en temps de paix, de secourir les victimes de catastrophes naturelles ²³⁸.

Ainsi, la conférence internationale de la Croix-Rouge a adopté à Berlin en 1869, une résolution selon laquelle « *les sociétés de secours devront, en temps de paix, s'employer à des œuvres d'humanité correspondant à leurs devoirs pendant la guerre, à savoir l'assistance dans les calamités publiques qui exigent, comme la guerre, un secours prompt et organisé* » ²³⁹. Dans le sens de cette affirmation, un rôle spécifique sera attribué à la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge créée en 1919. Ainsi, depuis 1928, le mandat de la ligue est clair : « *coordonner les opérations de secours de la Croix-Rouge/ Croissant Rouge en faveur des victimes des catastrophes naturelles, développer les activités humanitaires des sociétés nationales, aider les réfugiés en dehors des zones de conflits* » ²⁴⁰.

²³⁷ « Conçu en collaboration avec les pouvoirs publics et les entreprises, ces programmes de sensibilisation aux risques se fondent sur l'idée que l'incidence et les effets des catastrophes écologiques peuvent être réduits par des mesures de prévention et de préparation au niveau local. » in UNEP, *Geo Global Environment Outlook 3* (GEO-3), 2002, p. 275.

²³⁸ Cf. BUIRETTE P., *Le droit international humanitaire*, Paris, La découverte, 1996, p. 32-33.

²³⁹ *Manuel de la Croix-Rouge internationale*, 12^e édition, Genève, 1983, p. 675.

²⁴⁰ La ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 1919-1989, p. 8 ; La ligue des sociétés de la Croix-Rouge est la fédération internationale des sociétés nationales de la Croix-Rouge. Toutefois, la ligue a changé de nom en 1983 pour se faire appeler La ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. En novembre 1991, elle est devenue la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

C'est ainsi que la Croix-Rouge a lancé en 2001 une initiative concernant l'accès à l'assistance et la fourniture de l'aide internationale intitulée « droit international en matière de réponse aux catastrophes ». Enfin, en novembre 2007, la 30^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a adopté les *lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationale des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe*.

Ces « *lignes directrices* » sont un ensemble de recommandations faites aux gouvernements sur la façon de préparer leurs lois et plans de catastrophe pour les problèmes réglementaires communs rencontrés dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophe. Elles visent également à donner aux gouvernements des conseils quant aux normes de qualité minimale sur lesquelles ils devraient insister de la part des organisations qui prêtent une assistance internationale en cas de catastrophe ainsi qu'aux types de facilités juridiques dont celles-ci ont besoin pour faire efficacement leur travail. Elles s'inspirent de traités, de résolutions et de normes existants sur le plan international.²⁴¹

Toutefois, ces lignes directrices n'ont pas vocation à devenir un traité international comme cela est ainsi précisé :

les présentes lignes directrices n'ont pas force obligatoire. Si l'on peut espérer que les États en feront usage pour améliorer, le cas échéant, leurs lois, leurs politiques et/ou leurs procédures relatives aux activités internationales en cas de catastrophes, elles n'ont pas d'effet direct sur des droits ou des obligations établis par le droit national [...]. Leur but est de contribuer à la préparation juridique nationale en donnant des orientations aux États souhaitant améliorer leurs cadres juridiques, directifs et institutionnels nationaux relatifs aux activités internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe²⁴².

Ainsi, qu'il s'agisse des Nations unies ou de la Croix-Rouge, ces différents acteurs humanitaires tentent de réduire la vulnérabilité des populations face aux catastrophes naturelles en apportant une aide juridique, matérielle et institutionnelle aux États. Pour autant quels sont les principes qui régissent la coopération entre ces différents acteurs en vue de porter assistance aux victimes des catastrophes naturelles ?

²⁴¹ Cf. Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationale des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe. Disponible sur le site : <http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/introduction-guidelines-fr.pdf>.

²⁴² Cf. lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationale des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe.

SECTION II.

DES RÈGLES AFFIRMANT LA NÉCESSITÉ DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE D'ASSISTANCE HUMANITAIRE

Selon l'article 1 de la résolution de l'institut de droit international sur l'assistance humanitaire : « *l'assistance humanitaire désigne l'ensemble des actes, activités et moyens humains et matériels relatifs à la fourniture de biens et de services d'ordre exclusivement humanitaire, indispensables à la survie et à la satisfaction des besoins essentiels des victimes de catastrophes* »²⁴³. Bien que se fondant sur l'idée de protection, il s'agit plutôt d'une protection fonctionnelle qui s'intègre dans la coopération des États entre eux et par l'assistance mutuelle. Dès lors, si les États ne parviennent plus à offrir des solutions protectrices à leurs ressortissants, la solidarité internationale doit être capable de proposer une assistance humanitaire internationale et se substituer aux carences des États sinistrés. Cette idée renvoie à la coopération internationale en matière d'assistance humanitaire en cas de catastrophes naturelles et pose la question de l'existence ou non d'un droit de « libre accès » aux victimes de catastrophes naturelles dans le cadre de cette coopération internationale. Bien qu'il soit ancré en droit international (§ 1), le principe de la coopération internationale en matière d'assistance humanitaire est fortement remis en cause en pratique (§ 2).

§ 1. LE POSTULAT DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE D'ASSISTANCE HUMANITAIRE

Le postulat sur lequel repose la coopération internationale en matière d'assistance humanitaire est le suivant : dès lors que l'on affirme que l'aide internationale constitue un palliatif des carences de l'État sinistré (A), les organisations humanitaires possèdent un droit de fournir une assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles (B).

A. L'aide internationale : un palliatif des carences de l'État sinistré

L'affirmation selon laquelle les actions de secours et d'assistance aux victimes de catastrophes naturelles relèvent prioritairement de l'État sur le territoire duquel la catastrophe s'est produite est indiscutable. Mais que se passe-t-il si cet État ne parvient pas ou ne dispose

²⁴³ Cf. Article 1 de la résolution de l'Institut de droit international sur l'assistance humanitaire. Cité par KOLB R., « De l'assistance humanitaire : la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international en 2003 à sa session de Bruges en 2003 », *RIICR*, 2004, n° 856, p. 874.

pas des moyens nécessaires pour répondre à l'urgence humanitaire engendrée par la situation de catastrophe ? En principe « lorsque l'État sinistré n'est pas en mesure de fournir une assistance humanitaire suffisante aux victimes, ce dernier doit solliciter l'assistance des organisations internationales compétentes ou des États tiers »²⁴⁴. Cette disposition énonce clairement le rôle complémentaire des organisations internationales et des États tiers dans l'assistance humanitaire internationale. Toutefois, cette assistance étant conditionnée par la sollicitation de l'État sinistré, la question de la nécessité d'un appel formel de l'État touché à l'aide internationale a été débattue. Autrement dit faut-il nécessairement attendre qu'un État énonce expressément le besoin d'être assisté pour que les secours internationaux puissent se mobiliser et intervenir ? Fort heureusement, si l'article 3-2 des lignes directrices précise qu'« un État touché qui juge qu'une situation de catastrophe dépasse les capacités nationales d'adaptation devrait demander une assistance internationale et/ou régionale pour répondre aux besoins des personnes touchées » ; il ressort des commentaires qui accompagnent les lignes directrices²⁴⁵ que « cet appel n'est pas une condition sine qua non pour que l'intervention tierce soit considérée comme consentie »²⁴⁶. Qui plus est, les organismes humanitaires détiennent un droit de fournir leur secours.

B. L'affirmation d'un droit pour les organismes humanitaires de fournir une assistance humanitaire

En plus de l'affirmation du caractère palliatif de l'aide internationale [subordonné à la volonté de l'État sinistré], de nombreux textes internationaux insistent sur le droit des organismes de secours de fournir une assistance humanitaire. Une affirmation similaire est contenue dans les Conventions de Genève qui consacrent le droit pour les organismes impartiaux de fournir l'assistance humanitaire aux victimes des conflits armés.

Dans les hypothèses de catastrophes naturelles, il a fallu du temps pour reconnaître ce droit de secours des organismes humanitaires au demeurant conditionné par le consentement de l'État sinistré. En contrepartie, qu'il s'agisse d'États tiers ou d'organismes humanitaires, la pénétration d'un État en vue de porter secours à des populations, implique une ligne de conduite afin de ne pas violer la souveraineté de l'État sinistré. C'est ainsi que « les organisations

²⁴⁴ KOLB R., « De l'assistance humanitaire : la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international en 2003 à sa session de Bruges en 2003 », *RICR*, 2004, n° 856, *op. cit.*, p. 864.

²⁴⁵ « Annotations sur les lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe », en ligne <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/guidelines/annotations-fr.pdf>.

²⁴⁶ BEECKMAN K. et MIRON A., « Règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophes : les récentes initiatives », in *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, p. 166.

*intergouvernementales doivent offrir une assistance humanitaire aux victimes de catastrophes dans le respect de leurs mandats et règles constitutives. Autrement dit, une action humanitaire ne doit pas être un prétexte d'intervention dans les affaires intérieures d'un État »*²⁴⁷.

Par ailleurs, « *en reconnaissant aux organismes humanitaires le droit de fournir une assistance aux populations sinistrées, les États doivent assurer le libre accès de ces organismes de secours et leur offre de secours ne doit pas être considérée comme une immixtion illicite dans les affaires intérieures de cet État, dès lors qu'elle présente un caractère exclusivement humanitaire* »²⁴⁸. En effet, « *les États affectés doivent permettre au personnel humanitaire d'avoir accès pleinement et librement à toutes les victimes et assurer la liberté et la protection du personnel, des biens et des services fournis* »²⁴⁹. Toutefois, il s'agit de règles non conventionnelles qui n'ont de ce fait pas de portée obligatoire pour les États. De même, l'État sinistré n'a aucune obligation juridique de solliciter ou de recevoir l'aide internationale et la société internationale ne dispose pas non plus du droit de contraindre un État à accepter l'aide internationale lorsque ses moyens sont manifestement insuffisants. Dès lors on peut douter de l'effectivité de cette coopération en matière d'assistance humanitaire.

§ 2. UN POSTULAT FRAGILISÉ

Bien qu'affirmé, le principe de la coopération internationale en matière d'assistance humanitaire n'est pas toujours respecté. En effet, en l'état actuel du droit positif fortement marqué par le principe de la souveraineté des États, la coopération internationale en matière d'assistance humanitaire reste insuffisante dans la mesure où elle est largement tributaire de la volonté des États. Ainsi, se prévalant de leur souveraineté, de nombreux États se montrent hostiles à l'aide internationale qui constitue pour eux une tentative d'ingérence dans leurs affaires intérieures (A) et créent de ce fait des obstacles à l'organisation des secours et à l'acheminement de l'aide internationale (B).

A. Un postulat fragilisé par une interprétation exacerbée de la souveraineté nationale

De nombreux États ont signé des accords d'assistance mutuelle²⁵⁰ en cas de catastrophes naturelles. Sur la base de ces accords, dès que survient une catastrophe, ces États proposent

²⁴⁷ Idem, p. 866.

²⁴⁸ KOLB.R., *op. cit.*, p. 857.

²⁴⁹ Idem, p. 877.

²⁵⁰ C'est le cas de pays fortement exposés comme l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande, qui ont décidé en 1976 d'améliorer leurs communications dans le domaine de l'alerte aux
... / ...

leur aide en vue de l'organisation des secours. « *Il existe en effet quelques conventions bilatérales qui portent sur l'assistance dans des hypothèses que l'on peut rattacher aux catastrophes naturelles quoi que l'on ne trouve guère de grandes conventions multilatérales dans ce domaine* »²⁵¹.

Mais lorsque cette proposition d'aide intervient de façon spontanée indépendamment d'accords de coopération, elle peut être rejetée. Ainsi si l'État peut prendre l'initiative d'une action humanitaire, l'État peut également s'opposer à une action humanitaire internationale dans la mesure où le droit international a toujours eu une conception restrictive de la souveraineté étatique. Fort de cette appréciation « *envoyer des secours, parachuter des médicaments ou des vivres sans l'accord des autorités du pays éprouvé, serait commettre un délit international. L'injure faite à l'État serait plus intolérable que les épreuves endurées par son peuple. L'objet du droit des gens, dans son rêve classique, est de garantir les droits de l'État. Non les droits de l'homme* »²⁵². De même, « *il faut également se rappeler qu'il y a encore deux décennies la simple révélation qu'une catastrophe naturelle qui s'était produite dans certains pays était à elle seule presque considérée comme une ingérence inacceptable* »²⁵³. À plus forte raison des propositions d'aide qui étaient systématiquement refusées »²⁵⁴.

Aussi, si pour Jean- Marc Thouvenin « *lorsqu'elle s'adresse aux États, l'offre d'assistance internationale a ceci de particulier qu'elle peut être refusée. Car si un État frappé par les forces naturelles peut exprimer le besoin d'une aide humanitaire et a fortiori, en accepter l'offre, un État engagé dans un conflit ne fera un tel geste que rarement, de peur que la situation échappe à son contrôle* »²⁵⁵ force est cependant de constater que les principes du consentement de l'État et de la subsidiarité de l'aide qui sont des

catastrophes, d'échanger des experts, des informations, des documents et de coopérer dans le domaine de la distribution de l'aide, médicale ou autre. Cité par le Secrétaire général des Nations unies dans son rapport du 24 octobre 1990 sur un « *Nouvel ordre humanitaire international, Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre* » (A/45/587) p. 14, § 45.

²⁵¹ On peut citer à titre d'illustration de conventions bilatérales en matière d'assistance, les accords qui existaient entre États de la Communauté économique européenne en matière de secours frontaliers et d'assistance mutuelle d'urgence. Ainsi la France, par exemple, est depuis lors, liée par des accords avec ses voisins et également avec la Grèce. De même les États-Unis d'Amérique sont liés par une convention avec le Canada pour la lutte contre les incendies le long de la frontière entre le Yukon et l'État d'Alaska (1^{er} juin 1971) ou encore par un accord avec le Mexique, du 24 juin 1980, sur la coopération en cas de catastrophes naturelles. Cf. LEBEN C., Rapport du Directeur d'études, in *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, op. cit., p. 75.

²⁵² DUPUY R.-J., « L'action humanitaire », in *Dialectique du droit international : souveraineté des États, communauté internationale et droits de l'humanité*, Paris, Pedone, 1999, p. 251.

²⁵³ *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, op. cit., p. 79.

²⁵⁴ Ibid et voir les exemples donnés par LEPOINTE E., « Désastres naturels et diplomatie », *Politique étrangère*, 1994/4, p. 1085-1098.

²⁵⁵ THOUVENIN J.-M., « L'internationalisation des secours en cas de catastrophe naturelle », *RGDIP*, 1998, p. 330.

expressions de la souveraineté de l'État tendent à limiter la mise en œuvre de l'action humanitaire internationale en cas de catastrophes naturelles.

En effet, la question de l'aide internationale lors de la survenance de catastrophes naturelles est délicate à la fois sur le plan politique et sur le plan juridique dans la mesure où la souveraineté reste un principe fondamental de droit international. Or, « *l'assistance implique généralement l'exécution d'opérations de secours sur le territoire d'un État étranger et même s'il peut être parfois primordial d'intervenir en vue de réduire l'impact des catastrophes, une telle intervention reste essentiellement un acte d'ingérence* » ²⁵⁶, les États tolérant peu l'intervention de secours extérieurs sans leur consentement. D'ailleurs,

cette conception exacerbée de la souveraineté rime avec une sorte de « *fierté nationale* » au point où demander de l'aide extérieure mettrait en évidence les faiblesses voire les défaillances de cet État vis-à-vis des autres États. Mais ce qui est dommage et qui reste insoutenable c'est que « la fierté nationale peut aller jusqu'à l'absurde » [...] et « de l'absurde au criminel, il n'y a souvent qu'un pas » dans la mesure où « le prestige industriel des nations l'a parfois emporté sur la sécurité des populations [...] ; certains pays par crainte d'un discrédit, cachent à la communauté internationale des désastres localisés et de faible visibilité qu'ils laissent eux-mêmes sans solution et qui seraient, au demeurant, peu exploitables en termes de contributions financières. » ²⁵⁷

C'est également sur le fondement de cette conception absolue de la souveraineté que les États créent des obstacles à l'organisation de l'aide internationale en faveur des populations sinistrées.

B. Un postulat fragilisé par des entraves à la mise en œuvre de l'assistance humanitaire internationale

Lorsque survient une catastrophe naturelle et que le besoin d'aide humanitaire se fait sentir, l'éventualité d'un refus d'accès aux victimes par l'État territorial est particulièrement inquiétante. Mais c'est aussi une réalité qui ne peut que susciter le plus grand intérêt des juristes.

Dans les années 1990, la société internationale a pris conscience de la nécessité d'une solidarité internationale en cas de survenance d'une catastrophe naturelle. C'est ainsi qu'en 1997 et 1998, lorsqu'est survenue la famine en Corée du Nord, la société internationale s'est engagée à fournir une aide alimentaire pour faire face à la situation. La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a lancé un appel de fonds élargi en juin 1997. En janvier 1998, le Programme Alimentaire Mondial (PAM) a lancé le plus

²⁵⁶ ROMANO-CESARE P.-R., « L'obligation de prévention des catastrophes naturelles et industrielles » in *les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, *op. cit.*, p. 419.

²⁵⁷ LEPOINTE E., *op. cit.*, p. 1088-1089.

grand appel de son histoire, avec pour objectif de recueillir 380 millions de dollars en aide alimentaire. Pourtant, la société internationale s'est heurtée à une résistance lorsqu'elle a voulu aider les Nord-Coréens atteints de malnutrition et menacés par la famine ²⁵⁸.

Ce fut également le cas en Iran alors même que le pays était durement frappé par un violent tremblement de terre. Les autorités iraniennes ont minimisé le désastre au point de tarder à demander l'aide de la société internationale. Pire, le gouvernement a préféré appeler la population iranienne à « *surmonter cette épreuve avec fierté, grâce à la patience, l'effort et la coopération* ». *Même si par la suite, l'Iran a fini par demander l'assistance de la communauté internationale, bon nombre des blessés sont morts à cause de ce retard alors qu'ils auraient pu être sauvés* » ²⁵⁹.

De même, « *en février 1998, six jours après le tremblement de terre qui a fait 4500 victimes en Afghanistan, des informations fournies relèvent qu'à « Ghanj » le village le plus touché, les victimes n'avaient pas reçu d'aide internationale et risquaient de mourir de faim. Certes, le mauvais temps était responsable de ce retard, mais l'arrivée des secours était aussi entravée par les milices intégristes talibanes, qui contrôlaient plusieurs accès à la région sinistrée, ainsi que par les réglementations imposées par les troupes russes à la frontière avec le Tadjikistan voisin* » ²⁶⁰. Fréquemment touché par des désastres naturels de grande ampleur, la Chine non plus ne fait jamais appel à l'aide internationale et refuse délibérément cette aide lorsqu'elle est proposée et pire lorsqu'elle l'accepte, elle ne coopère pas efficacement afin que l'aide internationale puisse parvenir aux populations sinistrées. « *D'autres exemples tiennent aux problèmes pratiques pour l'utilisation d'experts et de professionnels comme des médecins, des ingénieurs et d'autres encore pour l'octroi rapide de visas, de permis de travail, de paiement d'impôt, de coordination des efforts, etc. Des problèmes dans ces domaines peuvent causer de grandes pertes de vies humaines et matérielles et peuvent même occasionner la survenance d'une autre catastrophe après la première* » ²⁶¹.

Ces entraves délibérément orchestrées par les autorités étatiques ont pour conséquence de rendre la réponse beaucoup plus difficile et peuvent causer la perte de nombreuses vies humaines surtout lorsqu'il y a un grand besoin de coordination humanitaire. Paradoxalement, face à ce constat, la société internationale semble impuissante à contraindre les États à

²⁵⁸ Cité par HARDCASTLE R.-J, CHUA A.-T.-L. , « Assistance humanitaire : pour un droit à l'accès aux victimes des catastrophes naturelles », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 1998, p. 1.

²⁵⁹ Idem.

²⁶⁰ HARDCASTLE R.-J, CHUA A.-T.-L. , « Assistance humanitaire : pour un droit à l'accès aux victimes des catastrophes naturelles », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 1998, Ibid, p. 2.

²⁶¹ BRICENO S., « La coopération internationale en matière de catastrophes dues aux vulnérabilités aux aléas naturels et le cadre d'action de Hyōgo pour renforcer la résilience d'ici 2015 », in *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, *op. cit.*, p. 157.

accepter l'aide internationale. Et pour cause, il n'existe pas à ce jour d'obligations juridiques à la charge des États d'offrir ou de proposer leur aide, ou encore d'accepter une aide extérieure. Il n'y a en outre, pas de droit pour les acteurs humanitaires de proposer une aide internationale. À cet égard, le Professeur Yves Daudet, affirmait que « *le droit international n'a pas encore érigé en « abus de souveraineté » le refus arbitraire de l'assistance internationale* »²⁶². Quand bien même certains auteurs ont tenté de mettre en exergue le principe de « solidarité internationale » et des considérations humanitaires fondamentales qui indiquent l'existence d'une obligation coutumière *erga omnes* à la charge des États ²⁶³.

Comme on vient de le démontrer quand l'aide internationale émane d'un autre État, celle-ci peut être rejetée. Toutefois, ne pas accepter l'aide émanant d'organisations strictement humanitaires paraît moins justifiable. Ainsi, faire obstacle au CICR ou à d'autres organismes humanitaires, peut laisser présumer des fautes graves de l'État territorial envers sa population. Mais cette faute est essentiellement de nature morale et non juridique n'impliquant pas des sanctions à l'encontre de l'État fautif.

²⁶² DAUDET Y. « Le refus de l'aide, abus de souveraineté ? », in *Aide humanitaire, un consensus conflictuel, op. cit.*, p. 235-236.

²⁶³ Voir à ce propos, MACALISTER SMITH P., *International Humanitarian Assistance. Disaster Relief Actions in International Law and Organization*, Dordrecht, Nijhoff, 1985, p. 163.

Conclusion du Chapitre II

La condition juridique des victimes des catastrophes naturelles a toujours suscité de l'émoi au sein de la société internationale. Au-delà de l'indignation, le droit international à l'instar du droit interne tente d'apporter des réponses à la difficile problématique de la protection et de l'assistance aux populations sinistrées. Toutefois, à l'heure actuelle, l'efficacité des normes internationales de protection paraît discutable. Et pour cause, ces règles très éparses sont centrées sur les prérogatives de l'État territorial au détriment de la nécessaire protection des personnes durant ces situations de détresse. Pour preuve, il n'existe aucune règle générale de droit international autorisant l'intervention d'un État étranger ou d'organismes humanitaires dans un État victime de catastrophe naturelle lorsque le constat est fait que cet État ne dispose pas des ressources nécessaires afin de répondre à l'urgence humanitaire sur son territoire.

Le paradoxe c'est qu'à la différence des conflits armés, l'accès aux victimes des catastrophes naturelles devrait être plus facile car la situation locale y est moins sensible. « *Hélas les préventions des dictateurs à l'égard de toute image, de tout témoignage, de toute indiscretion qui présenterait leur pays sous une facette négative, de toute évaluation de la situation dramatique des populations en détresse, de toute appréciation accablante de l'insuffisance ou de l'indigence des infrastructures de survie s'y opposaient* »²⁶⁴. De même, il faut le reconnaître, l'interaction entre les différents types de catastrophes ainsi que la responsabilité de plus en plus importante de l'homme à la fois dans les conflits armés et les catastrophes sont de nature à conforter de telles positions qui violent manifestement les droits de nombreuses personnes dans le monde.

²⁶⁴ BETTATI M., *Droit humanitaire*, p. 28.

CONCLUSION DU TITRE I

Longtemps applicable aux conflits armés internationaux, l'évolution du DIH a permis la prise en compte des victimes des conflits armés non internationaux. Cette évolution est d'autant plus justifiée que les conflits armés contemporains sont essentiellement des conflits armés non internationaux. On peut cependant regretter que l'application des règles humanitaires aux conflits armés non internationaux soit peu efficace en raison de la susceptibilité des États vis-à-vis de leur souveraineté. On peut également regretter la non-application des règles du DIH aux catastrophes naturelles alors même que le passage d'un « droit de la guerre » ou « droit des conflits armés » à un « droit international humanitaire » aurait pu permettre cette évolution. Dès lors notre analyse a permis de relever que s'il y a un droit international des secours relatif aux catastrophes naturelles il s'agit d'un droit épars essentiellement composé de règles disparates contrastant avec l'homogénéité des règles du droit international humanitaire applicable aux conflits armés.

Toutefois, depuis les années soixante-dix, un nouveau paradigme s'opère sur le plan conceptuel en matière d'assistance humanitaire. Il s'agit de l'apparition d'un droit humanitaire moderne porté par un « nouvel ordre humanitaire »²⁶⁵. La question se pose cependant de savoir si cette évolution conceptuelle parviendra à se traduire sur le plan normatif afin d'améliorer la protection des personnes durant les situations catastrophiques.

²⁶⁵ Voir notamment les résolutions de l'Assemblée générale 45/101 du 14 décembre 1990 et 47/106 du 16 décembre 1992.

TITRE II.

LES DIFFICULTÉS DU « DROIT DE NEW YORK » À PALLIER LES INSUFFISANCES DU « DROIT DE GENÈVE »

« L'histoire de l'humanité nous montre qu'aussi longtemps qu'il y aura des êtres vivants dans le monde, il y aura des divergences de vues, des litiges, des guerres »²⁶⁶. La guerre apparaît ainsi comme une « activité [...] parmi les plus anciennes de l'humanité »²⁶⁷. Elle a traversé le temps et semble transcender les époques. Toutefois, si l'histoire nous enseigne sur l'horreur de la guerre et son cortège de désolation de l'antiquité au moyen âge, ces périodes n'ont rien à envier à notre époque. En effet, après avoir banalisé le tragique, le XX^e siècle²⁶⁸ s'achève sur fond de génocide et de guerres civiles alors même que l'espoir d'un nouvel ordre mondial marqué du sceau de la dépendance et de l'entraide entre les nations se profilait. À côté des catastrophes humaines, le siècle précédent et plus encore le présent siècle reste marqué par des catastrophes naturelles qui se multiplient au gré des saisons et des climats. L'homme est de plus en plus victime à la fois des crises et autres conflits armés qui provoquent la mort de milliers de personnes, mais plus encore de la nature qui semble s'acharner comme pour rappeler aux hommes leurs obligations vis-à-vis de la nature.

Paradoxalement à la multiplication de ces situations catastrophiques, plus que jamais, les États continuaient d'adopter des attitudes protectrices vis-à-vis de leur souveraineté. Ainsi, dès que survenait une guerre civile ou une catastrophe naturelle, à défaut de tronquer les informations relatives au drame, ils étaient réticents face aux propositions d'aide des États tiers ou des organismes humanitaires, voire entravaient l'aide internationale. Dès lors, la discrétion et la neutralité traditionnelle des organismes humanitaires tels le CICR ainsi que le cadre juridique des interventions humanitaires montraient leurs limites. À ces facteurs internes, s'ajoutent des facteurs externes traduits par les évolutions de la société internationale marquées par le développement du droit international des droits de l'homme. En effet, jusqu'alors, le droit international était axé sur l'État et la protection de sa souveraineté sans prendre en compte le sort des individus au sein des frontières étatiques. Mais de nouvelles exigences et notamment les droits de l'homme tendaient à remettre en cause cette conception absolutiste de la souveraineté.

²⁶⁶ SOTTILE A., « Le problème de la création d'une juridiction pénale internationale », *Revue de Droit International, de sciences diplomatiques et politiques*, 1951, vol. 29-30, p. 167.

²⁶⁷ GIAD D., « Le développement du droit international humanitaire », in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Paris, Pedone, Institut Henry Dunant, 1986, p. 89.

²⁶⁸ DUPUY R.-J., « L'action humanitaire », p. 252 : « Le XX^e siècle aura banalisé le tragique. Après deux guerres mondiales, le foisonnement des communications amoncelle les nouvelles de catastrophes naturelles, naguère moins promptes à parvenir, celles des sinistres causés par des technologies mal maîtrisées, le tout sur un fond de conflit armé, entremêlant les belligérances : guerres interétatiques, civiles, transnationales, subnationales, culturelles, raciales, révolutionnaires, de conquête ou de libération, idéologique ou religieuse. Autant de démentis à la formule de Jean Giraudoux : "La paix est l'intervalle entre deux guerres" ».

C'est ainsi que l'idée d'ingérence humanitaire vit le jour.

Elle fut le fait d'Organisations non gouvernementales, qui en décidant de sauver des vies humaines en dépit de l'opposition de l'État territorialement compétent, ont voulu mettre en exergue le fait que l'État ne serait pas le seul à pouvoir secourir ses populations sinistrées. L'innovation majeure apportée par ces ONG a consisté en une rupture avec le principe de neutralité, par le choix de recourir à la dénonciation et à l'information, à la pratique d'interventions clandestines et à un rapprochement des initiatives privées et publiques. La volonté de faire ensuite reconnaître ce droit par les Nations unies a visé non seulement à faire admettre la nécessité de secourir les victimes et à faciliter la tâche des ONG, mais également, à associer davantage les Nations unies et les États aux tâches humanitaires.²⁶⁹

Les Nations unies vont ainsi adopter une série de résolutions et de textes à caractère humanitaire donnant naissance à un droit humanitaire nouveau baptisé « droit de New York »²⁷⁰.

Quel est le contenu des textes consacrant le droit de New York ? Quelle est leur portée ?

La prise en compte des questions humanitaires au sein des Nations unies a ceci de bénéfique, en ce sens qu'elle traduit les efforts de la société internationale en vue de protéger et de secourir les personnes se trouvant en péril face à une catastrophe humanitaire. Toutefois, il convient de se garder d'un triomphalisme béat dans la mesure où une analyse plus approfondie du droit de New York permet de se rendre compte qu'il ne représente pas une avancée normative pour la protection des personnes durant les conflits armés (Chapitre I) et son incidence est limitée sur le régime juridique de protection des personnes durant les catastrophes naturelles (Chapitre II).

²⁶⁹ BUIRETTE P., LAGRANGE P., *Droit international humanitaire*, Paris, La Découverte, 2008, p. 72.

²⁷⁰ Selon le Professeur Mario Bettati, on peut classer le droit de New York en quatre catégories : d'abord les traités relatifs à certains armements, ensuite ceux qui concernent la répression des violations graves du DIH, puis les textes qui protègent certaines catégories de personnes ou de biens, enfin les documents qui renforcent le principe de libre accès aux victimes en faveur des organismes humanitaires. Cf. BETTATI M., *Droit humanitaire*, 2012, *op. cit.*, p. 21-23.

CHAPITRE I.

LE DROIT DE NEW YORK : UNE AVANCÉE NORMATIVE RELATIVE POUR LA PROTECTION DES PERSONNES DURANT LES CONFLITS ARMÉS

Nous intervenons sans considération politique, auprès de tous les hommes et non des gouvernements de ces hommes. Nous considérons qu'il n'y a pas de bons et de mauvais morts. Un enfant qui succombe sous une bombe soviétique n'est pas plus à droite qu'un enfant qui s'affaisse sous une bombe américaine ne se situe à gauche.²⁷¹

Apparu sur la scène internationale vers la fin des années soixante-dix à la faveur des évènements tragiques du Biafra, le concept d'ingérence humanitaire²⁷² a relancé le débat autour de la question de la protection des personnes durant les catastrophes humanitaires. Seulement, après avoir fait naître de nombreux espoirs, sitôt apparu, ce concept devait affronter les controverses les plus vives, aussi bien en doctrine qu'en pratique. Les critiques sont d'abord apparues s'agissant de la formulation sémantique²⁷³ : s'agit-il d'un droit ou plutôt d'un devoir des États ? S'agit-il d'une intervention, d'une ingérence ou devra-t-on privilégier le vocable d'assistance ? « *Les analystes et les inventeurs de la notion hésitent eux-mêmes entre l'idée d'un droit et d'un devoir d'ingérence. Un droit dans la mesure où il s'agit d'abord d'assurer l'accès aux victimes, mais un devoir dès lors que le principe est rattaché au respect des droits fondamentaux de la personne humaine et est fondé sur l'idée qu'il existe une obligation [...] de venir en aide aux personnes ou aux peuples en danger*

²⁷¹ KOUCHNER B., Préface de l'ouvrage *Le devoir d'ingérence*, Paris, Denoël, 1987, p. 10.

²⁷² La guerre du Biafra est marquée par la tentative de sécession d'une partie du Nigeria qui, entre 1967 et 1970, donna lieu à une guerre civile particulièrement meurtrière. Durant cette guerre, le mutisme et l'inaction du CICR, furent fortement critiqués par un groupe de médecins français. Parmi ces médecins, on peut citer Bernard Kouchner qui estimait que l'aide humanitaire impartiale, apportée sans discrimination, comme celle de la Croix-Rouge, était dépassée, dès lors que l'une des parties, le pouvoir central en l'occurrence, se livrait à un massacre des populations adverses dans des conditions susceptibles de tomber sous le coup de l'accusation de génocide. En outre, il alléguait le fait que l'organisation humanitaire fermait les yeux sur le blocus alimentaire imposé à la population comme arme de guerre. À la suite de cela, de nombreuses ONG virent le jour, notamment Médecins Sans Frontières qui a été fondé en 1971 ; voir KOUCHNER B., *Le droit d'ingérence, peut-on les laisser mourir ?*, Paris, Denoël, 1987, 300 p.

²⁷³ Le concept de « *devoir d'ingérence* » apparaîtra comme le titre d'un ouvrage reprenant les conclusions de la première conférence internationale de droit et de morale humanitaire, organisée en 1987 à Paris, par le Professeur Mario Bettati et Bernard Kouchner et clôturée par une résolution finale intitulée « *Résolution sur la reconnaissance du devoir d'assistance humanitaire et du droit à cette assistance* ». Cet important rassemblement verra la participation d'éminentes personnalités parmi lesquelles, François Mitterrand alors Président de la République française et le Premier ministre de l'époque, Jacques Chirac. Voir ; COMBACAU J., « Souveraineté et non-ingérence », in *Le Devoir d'ingérence*, Paris, Denoël, 1987, p. 229-233 ; MOREAU DEFARGES P., *Un monde d'ingérences*, Paris, Presses de sciences po, 1997, 126 p. ; du même auteur : « Quel est l'avenir des interventions humanitaires ? », *Défense nationale*, 1993, p. 87-95 ; EISEMANN P., « Devoir d'ingérence et non intervention : de la nécessité de remettre quelques pendules à l'heure », *Relations Internationales et Stratégiques*, n° 3, 1991, p. 68-71 ; BRINGUIER P., « *À propos de l'ingérence humanitaire* », in *Mélanges G. APPOLIS*, Paris, Pedone, 1992, p. 21-23 ; SOREL J.-M., « Le devoir d'ingérence : longue histoire et ambiguïté constante » *Relations internationales et stratégiques*, n° 3, 1991, p. 95-97.

et qui évoque irrésistiblement l'idée de « non assistance à personne en danger »²⁷⁴. Il faut dire que l'utilisation des termes n'est pas fortuite. En effet, « de l'expression que l'on utilise découlent un certain nombre de conséquences pour les titulaires, étant donné que si l'ingérence est un droit, elle offre une faculté à ses titulaires qui sont libres d'en faire usage ou non. Tandis que, si l'on en fait un devoir, elle crée une obligation à la charge de ses titulaires »²⁷⁵. Ces « dérives sémantiques »²⁷⁶, considérées comme « symptomatiques d'un malaise »²⁷⁷, traduisent en réalité, la difficulté qu'éprouve le droit international à appréhender certaines notions surtout lorsque ces dernières heurtent l'un de ses principes les plus fondamentaux : la souveraineté des États²⁷⁸. Ainsi, le droit d'ingérence a-t-il pu être considéré comme étant « « vulnérable et creux dans son contenu »²⁷⁹. Certains l'ont apparenté à un « fantôme juridique ambigu »²⁸⁰, tandis que d'autres l'ont qualifié d'« illusion politique » et de notion « non consacrée par le droit positif »²⁸¹, et même de « nouvelle grande illusion »²⁸². Pire, il a été considéré comme un droit qui « n'a de droit que le nom »²⁸³. Il conviendrait cependant de nuancer ces propos, car la doctrine qui réfute l'ingérence humanitaire, n'est pas totalement indifférente à l'idéologie des droits de l'homme et à son nécessaire respect par les autorités

²⁷⁴ PELLET A., *Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire*, Paris, La documentation française, 1995, p. 6.

²⁷⁵ BRETTON P., « Ingérence humanitaire et souveraineté », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, p. 68 ; SOULIER G., « À propos de l'ingérence humanitaire », in *Mutations internationales et évolution des normes*, CAO-HUY T. et FENET A., (dir.) Paris, PUF, 1994, p. 85-92.

²⁷⁶ BAYO E., *Le droit d'ingérence, nouvelle forme de l'intervention d'humanité*, Thèse de doctorat, Université de Paris Nanterre, 2000, p. 12.

²⁷⁷ Ibidem. Pour cet auteur, ces diverses formules (« droit d'ingérence », « devoir d'ingérence », « droit d'ingérence humanitaire », « droit d'intervention humanitaire »...) sont proches en ce qu'elles revendiquent ou affirment la nécessité et la légitimité d'une action. Toutefois, un examen plus sérieux et la multiplicité même des combinaisons de mots révèlent des hésitations conjuguées quant à l'action défendue. Voir BETTATI M., « Intervention, ingérence ou assistance ? » *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme (RTDH)*, n° 19, 1994, p. 307-358 ; « L'ONU et l'action humanitaire » *Politique étrangère*, n° 3, 1993, p. 653-655 ; BETTATI M. « Un droit d'ingérence ? », *Revue Générale de Droit International Public (RGDIP)*, 1991, p. 639-670.

²⁷⁸ Cf. TOURET D., « Le principe de l'égalité souveraine des États : fondement du droit international », *RGDIP*, 1973, p. 136-199.

²⁷⁹ CAO-HUY T., « De l'intervention humanitaire au droit d'ingérence », in *Mutations internationales et Évolutions des normes*, CAO-HUY T. et FENET A., (dir.) Paris, PUF, 1994, p. 118.

²⁸⁰ CHEMILLIER-GENDREAU M., *Humanité et souverainetés. Essai sur la fonction du droit international*, Paris, La Découverte, 1995, p. 48. L'auteur affirme que « ce fantôme juridique ambigu récupéré par les gouvernements sous le nom d'ingérence d'État a poussé sur la contradiction, indépassable en l'état des choses, entre la protection universelle des droits de l'homme et des peuples et l'intégration territoriale de l'État souverain [...]. Bâclée, médiatisée, sans fondement de droit, l'affaire de l'ingérence exprime seulement le vieillissement du principe de l'« intégrité territoriale de l'État souverain » et de tous les mots qui le composent et n'indique pas que l'on ait trouvé autre chose. Elle en signale simplement la recherche ».

²⁸¹ Cf. DALLIER P. ET PELLET A., *Droit international public*, Paris, LGDJ, 2010, p. 493-494.

²⁸² MOREAU-DEFARGES P., *Un monde d'ingérences*, *op. cit.*, p. 34.

²⁸³ RUFIN J.-C., « Les pièges de l'humanitaire », *Revue des deux mondes*, Juin 1993, p. 134 ; Alain Pellet a affirmé à son tour qu'il « il n'y a pas, en droit international, de droit ni, encore moins, de devoir d'ingérence, fut elle humanitaire », *Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire*, 1995, *op. cit.*, p. 2.

étatiques. Tout ce qu'elle réfute c'est de situer le débat sous le prisme d'un prétendu « droit d'ingérence »²⁸⁴. D'ailleurs, estiment-ils, il ne saurait y avoir qu'une assistance soumise à l'accord de l'État à l'intérieur duquel elle a lieu. Ainsi si dans les années quatre-vingt-dix, l'ingérence semblait se systématiser voire s'institutionnaliser, le concept finit par être rejeté (Section I).

Mais alors, puisque le concept précédent d'ingérence humanitaire avait été rejeté par suite de sa connotation impérialiste quel concept pouvant faire l'unanimité permettrait-il de réagir devant des situations dans lesquelles la dignité humaine devait être préservée ?

La question se posait encore lorsque la problématique de l'ingérence resurgit avec l'émergence du concept de « responsabilité de protéger » en droit international. À cet égard, la réflexion collective entreprise avec le rapport Brahimi²⁸⁵ et le rapport de la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des États (CIISE)²⁸⁶, publiés en décembre 2001 intitulé *La responsabilité de protéger* marquent une étape importante.

Le concept de « *responsabilité de protéger* » a par la suite été consacré dans un cadre officiel avec « *le groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et les changements nécessaires* » mis en place par l'ex Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan qui a rendu son rapport le 2 décembre 2004, sous le titre « *Un monde plus sûr : notre responsabilité partagée* »²⁸⁷. Dans cette même logique, le Secrétaire général fera, lui-même, des propositions dans un autre rapport publié le 21 mars 2005, « *Dans une liberté plus grande : Développement, sécurité et droits de l'homme pour tous* »²⁸⁸. Bien que le document final du sommet mondial²⁸⁹ ne prend en compte que certaines

²⁸⁴ KHDIR M., « Pour le respect des droits de l'homme sans droit d'ingérence », *RTDH*, 2002, p. 913 ; CORTEN O. ET KLEIN P., « Droit d'ingérence ou obligation de réaction non armée ? Les possibilités d'actions non armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-ingérence », *RBDI*, 1990, n° 2, p. 368-440 ; SEMINATORE I., « Les relations internationales de l'après-guerre froide : une mutation globale », *Études internationales*, Septembre 1996, p. 603-638 obtenu sur le site <http://id.erudit.org/iderudit/703631ar>.

²⁸⁵ Rapport du groupe d'études sur les opérations de paix de l'organisation des Nations unies. Ce groupe a été présidé par monsieur Ladhkar Brahimi. Ce dernier est depuis le 17 août 2012, le médiateur international de l'ONU dans le cadre du conflit syrien. Ce rapport est disponible sur http://www.un.org/french/peace/reports/peace_operations.

²⁸⁶ La CIISE est une commission mise en place par le gouvernement canadien suite à des appels incessants de l'ancien Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan à l'Assemblée générale des Nations unies. Ce rapport vise à trouver un consensus sur la conduite à tenir face à des violations massives des droits de l'homme et du droit humanitaire. Cette commission était composée de dix personnes éminentes du monde entier et co-présidée par l'ancien ministre des Affaires étrangères de l'Australie, Gareth Evans et par conseiller spécial du de l'ancien Secrétaire général de l'ONU, Mohamed Sahnoun, d'Algérie.

²⁸⁷ A/59/565 du 2 décembre 2004, paragraphe 203, rapport disponible sur le site <http://www.org/french/secureworld/index.html>.

²⁸⁸ A/59/2005, Rapport du Secrétaire général des Nations unies, « *Dans une liberté plus grande : Développement, sécurité et droits de l'homme pour tous* », 21 mars 2005.

des propositions faites, le concept de responsabilité de protéger y sera fortement affirmé sous la formulation « *la responsabilité internationale de protéger les populations contre génocides, crimes de guerre, épuration ethnique, crimes contre l'humanité* »²⁹⁰.

La référence faite par les Nations unies, à la responsabilité de protéger, fait-elle de ce principe, comme le préconisait le Secrétaire général, « *une nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection* » ? Par ailleurs, la société internationale parviendra-t-elle à concilier la nécessaire protection des personnes avec le noyau dur des principes fondateurs du droit international, la souveraineté des États ? Telles sont les interrogations auxquelles nous tenterons d'apporter des réponses dans notre seconde section. (Section II)

²⁸⁹ Document final du sommet mondial de 2005 : A/RES/60/1 du 20 septembre 2005 <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2005/AG10375.doc.htm>.

²⁹⁰ Idem, paragraphe 138 et 139.

SECTION I.

L'INGÉRENCE HUMANITAIRE : UNE CONCEPTUALISATION CRITIQUABLE DE LA PROTECTION DES PERSONNES EN DÉTRESSE

Animés par un sentiment profond d'humanisme, les tenants de l'ingérence humanitaire ont prôné un « devoir d'assistance à population en danger »²⁹¹ qui transcenderait les règles juridiques traditionnelles. En dépit de ces nobles idéaux, le concept d'ingérence humanitaire a été marqué par de nombreuses ambiguïtés. Ces ambiguïtés qui ont soulevé de vives critiques ont fini par remettre en cause ses apports sur le plan doctrinal (§ 1). Ces critiques ont également porté sur l'apport normatif de ce concept. L'étude de cet apport se fera à l'aune de l'analyse des résolutions des Nations unies adoptées dans le cadre de l'ingérence humanitaire et qui constituent le fondement juridique du droit de New York, mais dont la portée paraît discutable (§ 2).

§ 1. UN APPORT DOCTRINAL INCERTAIN

L'apport doctrinal de l'ingérence humanitaire a été fortement contesté dans la mesure où sa philosophie remet en cause des acquis du droit international (A) et l'idée d'ingérence fût-elle humanitaire marque le retour sur la scène internationale de la théorie très contestée de l'intervention d'humanité (B).

A. Une théorie remettant en cause les principes traditionnels du droit international public

À première vue, la théorie de l'ingérence ne pose qu'un problème d'ordre moral mais derrière ces positionnements éthiques, les défenseurs de l'ingérence humanitaire entendent apporter des bouleversements importants sur le plan politique et juridique. C'est à propos de ces changements juridiques, que les critiques vont être les plus acerbes dans la mesure où l'ingérence humanitaire entend remettre en cause l'action humanitaire traditionnelle (1) ainsi que le principe de non intervention, pilier de la société internationale (2).

1. Une remise en cause de l'action humanitaire traditionnelle

Jusqu'aux années quatre-vingts, la majeure partie de l'assistance humanitaire provenait du Comité international de la Croix-Rouge. Mais les acteurs – que l'on qualifie de traditionnels – de l'assistance humanitaire vont être bousculés par l'émergence d'une diversité de nouveaux

²⁹¹ CORTEN O., « *Les ambiguïtés du droit d'ingérence humanitaire* », consulté sur www.operationspaix.net.

acteurs, qu'il s'agisse des organisations intergouvernementales, notamment les agences des Nations unies, ou des organisations non gouvernementales. Cette diversité va traduire une évolution de l'action humanitaire dont ne pouvaient tenir compte ni les Conventions de Genève ni leurs Protocoles additionnels. D'ailleurs, ce mouvement des organisations non gouvernementales va prendre forme et jouer un rôle important sur l'échiquier international. Néanmoins, « *très rapidement, ces ONG humanitaires, au premier rang desquelles Médecins sans frontières (MSF), Médecins du monde (MDM) ou Aide médicale internationale (AMI), vont vouloir se démarquer par rapport à la discrétion d'organismes plus classiques, tel le CICR* »²⁹². Pour ces nouveaux acteurs, l'information et la dénonciation devaient être des compléments nécessaires de l'aide matérielle, pour que l'opinion internationale, alertée, apporte son soutien, sur le modèle de ce qu'avaient pu produire comme effets les rapports d'Amnesty international.

Par ailleurs, créées sur la base du « sans-frontiérisme », ces organisations vont se donner pour mission d'apporter des secours aux populations en détresse et aux victimes de catastrophes de quelque nature que ce soit ou, pour reprendre l'expression de l'Assemblée générale, pour toutes « les situations d'urgence du même ordre »²⁹³. Ainsi, « *alors que, traditionnellement, la question était de savoir si les États étaient en droit d'intervenir pour la protection des droits fondamentaux de leurs ressortissants menacés par un État étranger, l'accent a davantage été mis sur le droit des organisations humanitaires de venir en aide aux victimes de conflits ou de catastrophes* »²⁹⁴. L'ingérence humanitaire était ainsi présentée « *comme un facteur destiné à reformer profondément le droit des gens et à le mettre en adéquation avec les données nouvelles des relations internationales. Plus précisément, le droit d'ingérence viserait à assurer un respect effectif et universel des droits fondamentaux de la personne, car il puiserait ses racines dans l'idéologie des droits de l'homme* »²⁹⁵. En outre, « *le fondement de ce concept reste le droit à la vie, énoncé par l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 6 du Pacte des droits civils et politiques et l'article 12 du Pacte des droits économiques et sociaux. Il s'agit là d'un droit élémentaire, dont la reconnaissance devrait conduire les États à accepter des obligations et impliquer des possibilités de contrôle* »²⁹⁶.

²⁹² BUIRETTE P. et LAGRANGE P., *Le droit international humanitaire*, 2e éd, Paris, La découverte, 2008, p. 72.

²⁹³ Cf. Résolution 43/131 de l'Assemblée générale des Nations unies du 8 décembre 1988 relative à l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre.

²⁹⁴ PELLET A., « Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire », *Problèmes politiques et sociaux*, Paris, La documentation française, 1995, p. 5. Voir à ce propos CORTEN O. ET KLEIN P., *Droit d'ingérence ou obligation de réaction non armée ? Les possibilités d'actions non armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-ingérence*, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 150 ; MOURGEON J., « L'intervention internationale à titre humanitaire », *JDI*, n° 3, 1994, p. 643-652.

²⁹⁵ CORTEN O., KLEIN P., *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 1.

²⁹⁶ BUIRETTE P. et LAGRANGE P., *Le droit international humanitaire*, *op. cit.*, p. 82.

Le droit d'ingérence viserait ainsi à s'immiscer dans les affaires de certains États afin d'assurer un respect effectif des droits de l'homme et un « droit de regard » de la société internationale sur la façon dont ils traitent leurs citoyens. Tout comme les acteurs humanitaires classiques, l'objectif de ces nouvelles ONG est de porter secours à des populations en détresse. Mais l'originalité de cette nouvelle génération d'acteurs humanitaires réside dans leur volonté d'intervenir même sans le consentement des autorités étatiques. Par cette prise de position, elles entendent clairement s'affranchir des règles traditionnelles du droit international et proposent une nouvelle éthique des relations internationales davantage axée sur les questions de droits de l'homme et de droit international humanitaire. Il semble toutefois que cette tentative de transposition de normes éthiques sur un plan juridique se révèle une entreprise risquée.

2. Une remise en cause du principe de non intervention

Survivance du traité de Westphalie de 1648, la souveraineté est un principe fondamental du droit international consacré dans la Charte des Nations unies²⁹⁷. L'application qui a été faite de ce principe a conduit à des excès²⁹⁸ dans la mesure où les États pouvaient disposer de leurs citoyens comme bon leur semblait, sans craindre la moindre réaction de la société internationale.

C'est en réaction à ces excès, fondés sur une conception exclusive de la souveraineté et du principe de non intervention, que le concept d'ingérence est apparu et s'est renforcé. L'admission de ce concept vise d'une part à remettre en cause les velléités des défenseurs de la souveraineté qui continuaient de sacrifier des milliers de vies humaines sur l'autel de la raison d'État et d'autre part, faire reconnaître un droit des victimes des catastrophes à être secourues. Bernard Kouchner affirmait à ce propos que « *le droit d'ingérence se dessine au nom de l'indignation et de la solidarité, un droit nouveau de l'assistance à personne en danger fondé sur une morale de l'extrême urgence* »²⁹⁹. Pour ce dernier en effet, « *toute vie humaine justifierait les audaces, toutes les énergies et*

²⁹⁷ Cf. article 2, paragraphe 1 de la Charte des Nations unies.

²⁹⁸ Voir les propos de Josef Goebbels au cours d'une séance de la Société des Nations : « Messieurs, Charbonnier est Maître chez soi. Nous sommes un État souverain ; tout ce qu'a dit cet individu ne vous regarde pas. Nous faisons ce que nous voulons de nos socialistes et de nos juifs et nous n'avons à subir de contrôle ni de l'humanité, ni de la Société des Nations ». Cité par Bettati, M., *Le droit d'ingérence, Mutation de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, 1996, p. 17-20. Josef Goebbels est né en Allemagne le 2 octobre 1897. Il fut l'un des proches collaborateurs d'Adolf Hitler et joua un rôle très actif dans la mise en place de la dictature du régime nazi de 1933 à 1945. Ces propos furent tenus en pleine assemblée générale de la SDN alors même qu'un certain Bernheim, Juif de Haute Silésie, se plaignait des actes de barbaries perpétrés par le régime hitlérien.

²⁹⁹ KOUCHNER B., *Le devoir d'ingérence, op. cit.*, p. 273.

chaque violation du droit international»³⁰⁰. Autrement dit, lorsqu'il s'agit d'une situation d'« extrême urgence humanitaire », il convient d'aller au-delà du droit et des règles existantes. Le plus important étant de sauver des vies humaines. En effet, pour eux, « *il est pour le moins dommage que longtemps figé dans une conception monopolistique de la souveraineté, le droit international soit forgé sur un consensualisme radical qui interdisait aux gouvernements étrangers ou aux organisations internationales d'intervenir sans le consentement d'un État fût-ce pour y sauver des vies humaines* »³⁰¹. En vertu du nécessaire respect des droits humains, rien ne devrait justifier ces entraves que les organisations humanitaires rencontrent dans l'exercice de leur mission, encore moins lorsque celles-ci proviennent des failles du système juridique international dont les normes sont pourtant censées protéger les individus et non constituer une soupape de sécurité pour les autorités étatiques. Au-delà, les défenseurs de l'ingérence humanitaire estiment que « *la solidarité entre tous les hommes étant reconnue comme un principe suprême, toute tragédie frappant une partie d'entre eux doit mobiliser la communauté internationale et s'il le faut, ignorer la souveraineté étatique, la priorité étant la sauvegarde des vies humaines* »³⁰². On comprendra dès lors que la terminologie ainsi que la philosophie de l'ingérence ou de l'intervention humanitaire puissent déranger, qu'il s'agisse des États ou de la doctrine, car comme on le sait, la problématique de l'intervention est intrinsèquement liée au sacro-saint principe de souveraineté de l'État.

Au demeurant, nul ne peut disconvenir du fait que les théories défendues par les tenants de l'ingérence sont fort séduisantes. Nul n'oserait contredire en effet des principes si empreints d'humanisme et de générosité. Mais le problème des interventions à finalité humanitaire est beaucoup plus complexe que les ONG ne le conçoivent. Du reste, le Professeur Bettati, fervent défenseur de la cause des ONG, reconnaît que, « *depuis la nuit des temps, la souveraineté constitue l'obstacle central auquel se heurte l'élaboration et l'application du droit international* », car poursuit-il, « *les règles inter-étatiques ne sont que la codification d'un ordre fondé sur le principe de base de la souveraineté, tout comme le droit civil s'ordonne à partir du principe de l'autonomie de la volonté de l'individu* »³⁰³. Ainsi, dans sa formulation, l'ingérence humanitaire paraît incompatible avec la souveraineté des États, ce qui justifie le sort peu enviable qu'elle a connu. Mais ce sera surtout sa parenté avec l'intervention d'humanité qui confortera davantage la doctrine qui leur est hostile.

³⁰⁰ KOUCHNER B., *Le malheur des autres*, Paris, éditions Odile Jacob, 1999, p. 109-121.

³⁰¹ BETTATI M., « *Un droit d'ingérence ?* », *op. cit.*, p. 640.

³⁰² MOREAU DEFARGES P., *Droit d'ingérence dans le monde post-2001*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2005, p. 112.

³⁰³ BETTATI M., *Le droit d'ingérence, mutation de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, 1996, p. 9.

B. Des analogies avec la théorie contestée de l'intervention d'humanité

À l'heure où le débat sur la protection des personnes en situation de détresse a resurgi sous le prisme d'un droit/devoir d'ingérence, il convient de revenir sur un concept marquant des similitudes du moins en apparence avec l'ingérence humanitaire : il s'agit de l'intervention d'humanité³⁰⁴. En effet, c'est durant la seconde moitié du XIX^e siècle qu'apparu « l'intervention d'humanité » car c'est à cette époque que les puissances européennes, sous couvert d'« intervention d'humanité » sont intervenues dans l'empire Ottoman au profit des minorités chrétiennes qui y étaient victimes de massacres et de persécutions. Dès lors que cette intervention était dite « d'humanité » son bénéfice ne pouvait se limiter aux nationaux de l'État intervenant. Inspirée par un souci prédominant de protection des droits humains, cette pratique n'a pas été contestée avant la Seconde Guerre mondiale dans la mesure où le recours à la force n'était pas totalement prohibé à cette époque. Pourtant, dès lors que le droit international contemporain interdit de façon radicale et définitive le recours à la force ou du moins le conditionne fortement, comment tolérer l'avènement de l'idée d'une ingérence fût elle humanitaire ? L'ingérence humanitaire marque-t-elle donc le retour de l'intervention d'humanité³⁰⁵ ? Afin de répondre à cette récurrente question il conviendra de mettre en exergue le champ d'application différencié de ces deux notions (1) puis d'expliciter les raisons du rejet de ces pratiques humanitaires (2).

1. Un champ d'application différencié

Qui met en œuvre ces droits (a) et pour quelles catégories de personnes (b) ?

a. Des bénéficiaires différents ?

À la différence de l'ingérence humanitaire dont l'objectif a toujours été la protection des personnes se trouvant dans une situation d'urgence humanitaire, notamment les catastrophes naturelles et les conflits armés, l'intervention d'humanité a connu une mutation au niveau de ses bénéficiaires, la faisant passer de la stricte protection des nationaux de l'État intervenant à une protection plus globale des droits humains.

³⁰⁴ SPIRY E., « Interventions humanitaires et interventions d'humanité, la pratique française face au droit international », *RGDIP*, 1998, p. 408.

³⁰⁵ Selon le Professeur Corten, il est important « de garder à l'esprit l'histoire des “interventions d'humanités” [...], lorsqu'on aborde la question théorique de l'existence éventuelle d'un droit d'intervention armée unilatérale pour motifs humanitaires ». Cf. CORTEN O., KLEIN P., *Droit d'ingérence ou obligation de réaction non armée ? Les possibilités d'actions non armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-ingérence*, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 150 ; MOURGEON J., « L'intervention internationale à titre humanitaire », *JDI*, n° 3, 01-07-1994, p. 643-652.

En effet, un premier courant doctrinal³⁰⁶ fait de la protection des nationaux de l'État intervenant l'objectif majeur de l'intervention d'humanité. Si ce courant n'est pas majoritaire³⁰⁷, il est aisé de comprendre la volonté d'un État de n'intervenir que lorsqu'il s'agit de défendre les intérêts de ses ressortissants. Ainsi, l'intervention d'humanité semble plus admise lorsqu'elle est conduite en vue de protéger les nationaux de l'État intervenant. Il est en effet légitime qu'un État assure la protection de ses nationaux même lorsque ceux-ci se trouvent en dehors des frontières nationales. Et de nombreux auteurs considèrent volontairement qu'intervention d'humanité et protection des nationaux sont deux concepts identiques. Ainsi, le Rapport arbitral de Max Huber de 1924 dans l'affaire Espagne contre Grande Bretagne vient conforter cette théorie : « à un certain point l'intérêt d'un État de pouvoir protéger ses ressortissants et leurs biens doit primer le respect de la souveraineté territoriale et cela même en l'absence d'obligations conventionnelles. Ce droit d'intervention a été revendiqué par tous les États, ses limites seules peuvent être discutées »³⁰⁸. Le moins qu'on puisse dire à propos d'une telle assertion c'est que, si cette décision semble légitimer les interventions d'humanité dont l'objectif serait de protéger les nationaux elle laisse toutefois place à de nombreux abus dans la mesure où les contours de ce droit ne semblent pas bien délimités. Des États pourront ainsi invoquer abusivement ce droit d'intervention en vue de s'immiscer dans les affaires intérieures d'autres États. Aussi, la souveraineté constitue-t-elle un pilier du droit international au-dessus duquel rien ne prime, y compris les possibilités d'interventions des États en vue de protéger leurs ressortissants.

Par ailleurs, le fait d'englober à la fois la protection de ses nationaux à l'étranger et la protection des droits humains en une seule et même expression, à savoir l'intervention d'humanité³⁰⁹, relève d'un véritable amalgame. Si en effet l'intervention d'humanité et la

³⁰⁶ L'expression « premier courant doctrinal » ne suggère nullement une chronologie des bénéficiaires de « l'intervention d'humanité », on retrouve aussi bien dans la doctrine classique que dans la doctrine contemporaine, tantôt le postulat selon lequel l'intervention d'humanité concernerait la protection des nationaux de l'État intervenant, tantôt la protection des individus sur le territoire duquel l'intervention se produit. Cf. BETTATI M., « Un droit d'ingérence », *op. cit.*, *RGDIP*, 1991, p. 646 « l'intervention d'humanité vise généralement à protéger seulement les nationaux de celui qui intervient » ; PEREZ-VERA E., « La protection d'humanité en droit international », *RBDI*, 1969, p. 401-424 ; d'un autre côté WEIL-SIERPINSKY B., estime que l'intervention d'humanité a subi une évolution conceptuelle qui l'a fait passer de la stricte protection des nationaux de l'État qui subit l'intervention à une vision plus large englobant la protection des nationaux de l'État intervenant et parfois même se réduisant à cette seule hypothèse. Cf. WEIL-SIERPINSKY B., *L'intervention d'humanité, un concept en mutation*, Thèse, droit public, Montpellier, 1995, 525 p.

³⁰⁷ BAYO E., *op. cit.*, p. 26.

³⁰⁸ Rapport arbitral de Max Huber, *affaire des Réclamations britanniques dans la zone espagnole du Maroc*, 1er Mai 1925, Recueil des sentences arbitrales, vol. 2, p. 641.

³⁰⁹ ZORGBIGBE Charles affirme à propos de l'intervention américaine à Saint Domingue en 1965 que « la protection d'humanité est [celle] assurée par un État au profit de ses propres ressortissants et de

... / ...

protection diplomatique³¹⁰ semblent se rejoindre, ces deux notions ne se confondent pas. La protection diplomatique se distingue de l'intervention d'humanité dans la mesure où la première se rattache aux relations inter-étatiques alors que la seconde relève du droit des individus³¹¹. Pour parvenir à cette conclusion, il semblerait que l'on justifie ces deux types d'intervention³¹² par un fondement unique : la protection des droits de l'homme. L'individu doit être protégé qu'il soit un national ou un étranger³¹³.

Ainsi, cette conception de l'intervention d'humanité diffère totalement de la philosophie défendue par les défenseurs de l'ingérence humanitaire. En effet, pour ces derniers, l'idée d'ingérence humanitaire repose avant tout sur le principe de la solidarité entre les hommes. Cette solidarité justifie que des acteurs humanitaires transcendent des frontières étatiques, outrepassent la volonté de l'État sinistré afin de porter secours aux personnes en détresse³¹⁴. Cette différence peut être cependant nuancée dans la mesure où aux antipodes de ces auteurs qui considèrent volontiers que la protection des nationaux est le fondement même de l'intervention d'humanité, une autre partie de la doctrine, estime que la légitimité de l'intervention d'humanité ne peut se fonder que sur son caractère désintéressé³¹⁵. Dès lors, la protection irait au-delà des simples nationaux pour concerner davantage les populations du territoire sur lequel l'État intervient. Ce courant doctrinal³¹⁶, généralement considéré comme

ressortissants étrangers » [...]. Cf. ZORBIGBE C., « De l'intervention à Saint Domingue », *Politique Étrangère*, 1966, p. 299.

³¹⁰ CPJI, *Affaire Concession Mavrommatis en Palestine*, 30 août 1924, série A, n° 2 ; selon la cour : « c'est un principe élémentaire du droit international que celui qui autorise à protéger ses nationaux lésés par des actes contraires au droit international commis par un autre État [...] ». Par ailleurs, la protection diplomatique est une vieille institution du droit international à laquelle la Commission de droit international s'est intéressée à sa cinquante-huitième session en 2006. Selon la commission « Aux fins du présent projet d'articles, la protection diplomatique consiste en l'invocation par un État, par une action diplomatique ou d'autres moyens de règlement pacifique, de la responsabilité d'un autre État pour un préjudice causé par un fait internationalement illicite dudit État à une personne physique ou morale ayant la nationalité du premier État en vue de la mise en œuvre de cette responsabilité ». Voir Projet d'articles de la Commission de Droit International de 2006 sur « *La protection diplomatique* » sur le site : www.Untreaty.org.

³¹¹ WEIL-SIERPINSKI B., *L'intervention d'humanité, un concept en mutation*, Thèse de doctorat de l'université de Montpellier, 1995, p. 250. Voir en ce sens : FLAUSS J.-F. (dir.), *La protection diplomatique, Mutations contemporaines et pratiques nationales*, Bruxelles, Bruylant, p. 153.

³¹² Selon ces auteurs, l'intervention d'humanité englobe à la fois la protection des nationaux du lieu d'intervention et celle des nationaux à l'étranger.

³¹³ WEIL-SIERPINSKI B., op, cit, p. 57.

³¹⁴ On retrouve le principe d'humanité qui préside l'action humanitaire traditionnelle de la Croix-Rouge.

³¹⁵ Voir CORTEN O. et KLEIN P. qui estiment « qu'on voit mal en effet un État engager une intervention armée contre un autre, avec tout ce que cela comporte comme aléas et comme pertes potentielles en hommes et en matériel, dans un but purement désintéressé » in *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ? : Les possibilités d'action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-intervention* op, cit, p. 158.

³¹⁶ Cf. DUPUIS C., « Règles de la paix », *RCADI*, vol. 32, 1930, tome II, p. 109. Pour ce dernier « l'intervention peut être justifiée par le désir de mettre fin aux abus d'une souveraineté qui use de sa puissance pour massacrer ses sujets ».

majoritaire, est convaincu, comme l'affirme Antoine Rougier, que « *la théorie de l'intervention d'humanité est proprement celle qui reconnaît l'exercice d'un contrôle international d'un État sur les actes de souveraineté intérieure d'un autre État contraires aux « lois de l'humanité », et qui prétend en organiser juridiquement le fonctionnement* »³¹⁷. Aussi poursuit-il :

suyant cette doctrine, chaque fois que les « droits humains »³¹⁸ d'un peuple seraient méconnus par ses gouvernants, un ou plusieurs États pourraient intervenir au nom de la Société Des Nations, soit pour demander l'annulation des actes de puissance publique critiquables, soit pour empêcher à l'avenir le renouvellement de tels actes, soit pour suppléer à l'inaction du gouvernement en prenant des mesures conservatoires urgentes et en substituant momentanément leur souveraineté à celle de l'État contrôlé.³¹⁹

Sont donc légitimes à cette époque, les interventions contre tout gouvernement qui « *viole les droits de l'humanité par des excès d'injustice et de cruauté envers certaines catégories de sujets au mépris des lois de la civilisation* »³²⁰. Georges Scelle n'hésite guère à en reconnaître la légitimité voire la légalité dans la mesure où « *les gouvernements qui interviennent, agissent pour assurer le respect d'un certain nombre de règles fondamentales du droit international commun* »³²¹. Arntz de marteler :

lorsqu'un gouvernement, tout en agissant dans la limite de ses droits de souveraineté, viole les droits de l'humanité, soit par des mesures contraires à l'intérêt des autres États, soit par des excès d'injustice et de cruauté qui blessent profondément nos mœurs et notre civilisation, le droit d'intervention est légitime. Car quelque respectables que soient les droits de souveraineté et d'indépendance des États, il y a quelque chose de plus respectable encore, c'est le droit de l'humanité ou de la société humaine qui ne doit pas être outragé³²².

Plus récemment, c'est au tour du professeur Frédéric Sudre de soutenir que :

si l'intervention, acte de force perpétré par un État en territoire étranger, est condamné par le droit international au nom du respect de la souveraineté de l'État, les interventions accomplies pour des motifs humanitaires apparaissent comme une exception coutumière à ce principe. Qu'il s'agisse de l'intervention de l'État pour protéger la vie et les biens de ses nationaux dont la sécurité est menacée en territoire étranger ou qu'il s'agisse de l'intervention d'humanité stricto sensu, qui a en principe un caractère collectif et a pour objet de protéger, non plus les nationaux de l'État intervenant, mais les ressortissants de l'État sur le territoire duquel l'intervention a lieu et qui apparaissent victimes d'actes contraires aux lois de l'humanité.³²³

³¹⁷ ROUGIER A., « La théorie de l'intervention d'humanité », *RGDIP*, 1910, p. 472 ; Eugène Aroneau définit l'intervention d'humanité comme étant une action extérieure par laquelle on veut déterminer l'exercice intérieur de la souveraineté d'un État à se conformer au respect des droits de l'homme. Cf. ARONEAU E., « La guerre internationale d'intervention pour cause d'humanité », *Revue internationale de droit pénal*, 1948, p. 176-177.

³¹⁸ Il existe une divergence quant à la dénomination exacte des fondements de l'intervention, certains parlent de violation des « droits de l'humanité ou des droits humains » (Arntz ou Fiore), d'autres de violation de « lois de l'humanité » (Despagnet, Rougier).

³¹⁹ ROUGIER A., op. cit., p. 472.

³²⁰ BONDE A., *Traité élémentaire de droit international public*, Paris, Dalloz, 1926, p. 25.

³²¹ SCELLE G., *Manuel élémentaire de droit international public*, Paris, Montchrestien, 1943, p. 413.

³²² Cf. ROLIN-JACQUEMYS G., « Note sur la théorie de l'intervention d'humanité », *Revue de droit international et de législation comparée*, t.VIII, 1876, p. 673.

³²³ SUDRE F., *Droit international et européen des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2008, p. 27.

En outre, on trouve chez la plupart des auteurs l'affirmation de l'existence d'un droit général et impératif qui prime les droits particuliers des États et protège certaines prérogatives inhérentes aux individus ³²⁴. Ainsi, à la conception du Droit naturel succéda la conception plus juridique du droit humain, formulée par Arntz et Rolin-Jaequemyns. Mais que contient la notion de droits humains à laquelle ces auteurs ne cessent de se référer ?

Pour Antoine Rougier, le « *droit humain n'est pas simplement un ensemble de préceptes moraux s'imposant à la conscience de l'individu, c'est une règle nécessaire conditionnant certains rapports sociaux de l'homme et par conséquent une règle juridique* » ³²⁵. Aussi, ce droit général recevra-t-il à travers l'histoire du droit international des dénominations et des justifications diverses, mais le fondement a toujours été le même : l'existence de normes impératives du droit international qui commandent le respect des droits des individus. Ainsi, les XVII^e et XVIII^e siècles font appel au droit naturel, tandis que le XIX^e siècle, préfère le droit humanitaire, c'est-à-dire un droit de la société humaine, supérieur aux droits de souveraineté et d'indépendance des États, un droit basé sur l'idée que toute société politique doit satisfaire, en accord avec une loi nécessaire et comme tâche préalable à sa mission nationale, les droits fondamentaux de ses membres. Et au XIX^e siècle, cette loi commune à tous les hommes s'appellera la loi de la solidarité humaine, c'est-à-dire la loi qui commande de « *ne rien faire de contraire à la solidarité sociale et de faire tout ce qui est de nature à réaliser la solidarité sociale* » ³²⁶. En réalité, cette idée n'a rien de nouveau. Grotius écrivait déjà, en évoquant le principe de la souveraineté des États, « *le droit de la société humaine ne sera pas exclu pour cela, lorsque l'oppression est manifeste : si quelque Busiris, Phalaris, Diomède de Thrace, exerce sur ses sujets des cruautés qui ne peuvent être approuvées par aucun homme équitable. C'est ainsi que Constantin prit les armes contre Maxence et contre Licinius ; que d'autres empereurs des Romains les prirent, ou menacèrent de les prendre contre les Perses, s'ils ne cessaient de persécuter les Chrétiens à cause de la religion* ». De même, on connaît la position de Vattel selon laquelle « *toute puissance étrangère est en droit de soutenir un peuple opprimé qui lui demande son assistance* » et on peut aussi trouver des formules similaires chez d'autres auteurs classiques tels Puffendorf, Suarez, ou de Vitoria ³²⁷.

Toutefois, aussi séduisantes que paraissent ces idées, cette conception de l'intervention reste critiquable, car d'une part, le contenu et les limites de la notion de « droits humains »

³²⁴ VERA-PEREZ E., *op. cit.* p. 402.

³²⁵ ROUGIER A., *op. cit.*, p. 491.

³²⁶ VERA PEREZ E., précité, p. 403.

³²⁷ CORTEN O., KLEIN P., *Droit d'ingérence ou obligation de réaction*, *op. cit.*, p. 1 ; les références de ces différentes citations sont les suivantes, GROTIUS, *Le droit de la guerre et de la paix*, Livre II, Chapitre XXV, VIII, 2 ; Vattel, *Le code diplomatique de l'Europe*, vol. II, p. 279 ; Puffendorf, *Du droit de la nature et des gens*, VIII, C, V ; SUAREZ, *De Bello*, S. 5, n° 5-8, VITTORIA, *De jure Belli*, 1, 22, 26.

n'étant pas suffisamment précisés, la pratique de l'intervention d'humanité pourrait également conduire à de nombreux abus. C'est le cas du débarquement américain le 25 mai 1983 dans l'île de la Grenade pour « officiellement » protéger les étudiants américains sur place, mais qui conduira à une véritable occupation du territoire ³²⁸. Et d'autre part, le droit international ne permet l'intervention d'un État sur le territoire d'un autre État, quand bien même cette intervention serait motivée par des considérations humanitaires. Ni le régime établi par la Société Des Nations (SDN), ni celui des Nations unies ³²⁹ ne semblent contredire ce principe. C'est d'ailleurs le constat fait par Pradier-Fodere pour qui « *les actes d'inhumanités, quelques condamnables qu'ils soient, tant qu'ils ne portent aucune atteinte, ni aucune menace aux droits des autres États, ne donnent à ces derniers aucun droit d'intervention, car nul État ne peut s'ériger en juge de la conduite des autres* » ³³⁰.

L'ingérence humanitaire telle que conçue par ses précurseurs se rapproche ainsi davantage de l'intervention d'humanité qui vise à protéger des droits humains à la différence que la question « humanitaire » dans le cadre de l'ingérence humanitaire est mieux définie et mieux élaborée. En effet, la notion de droits humains peu explicite en droit international classique, sera davantage précisée par le truchement des notions de droit de l'homme et de droit international humanitaire de la doctrine contemporaine, omniprésent dans le discours international. Ces droits seront affinés et précisés par le droit international, mais plus encore ils feront l'objet d'une reconnaissance formelle par un certain nombre d'États. Toutefois, si l'initiative de reconnaissance de droits par les États doit être reconnue et saluée, encore faut-il que les États s'accordent sur leur respect effectif. L'analyse des bénéficiaires de l'ingérence humanitaire et de l'intervention d'humanité montre des nuances. Qu'en est-il des intervenants ?

³²⁸ Cf. DECAUX E., *Droit international public*, Paris, Dalloz, 2010, p. 396

³²⁹ Pour mémoire les Nations unies ont été créées en vue de préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances – Cf. Le préambule de la Charte des Nations unies ; De même l'article 2 para 7 de la Charte énonce « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte. Toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII ».

³³⁰ PRADIER-FODERE P., *Traité de droit international public européen et américain*, Paris, Pedone-Lauriel, 1885, p. 663 voir également, DESPAGNET F., *Cours de droit international public*, Sirey, 4^e édition, 1910, p. 258 : « l'intervention contre un gouvernement qui, dans l'exercice de sa souveraineté interne viole les lois de l'humanité ne peut pas être [...] admise, sous peine de donner lieu à tous les abus et sous prétexte de sauvegarder les intérêts des populations, de ruiner complètement le respect de la souveraineté des États ».

b. Des intervenants différents ?

Dans le cadre du débat sur les interventions à protection humaine sous le prisme de l'ingérence humanitaire, le problème se situe au niveau du titulaire légitime de ce droit d'intervention. Au contraire, pour l'intervention d'humanité, la difficulté se situe au niveau du caractère collectif ou non de l'entité chargée de l'intervention, car s'il a existé quelques tentatives d'intervention en faveur d'opprimés indépendamment de l'action d'un État, elles sont restées très rares³³¹. En effet, les modalités de l'intervention d'humanité classique ne sont généralement envisagées que par rapport à une action étatique. En fait, peu d'États ont pratiqué l'intervention individuelle et cela a d'ailleurs été soutenu par l'ensemble de la doctrine classique et contemporaine. Au demeurant, le moins qu'on puisse dire, c'est qu'il y a une quasi-unanimité de la part des auteurs sur le caractère collectif de l'intervention. Comme le préconise Arntz :

[...] en pareil cas, un État isolé ne peut s'arroger le droit d'intervention ; ce droit ne peut être exercé qu'au nom de l'humanité représentée par tous les autres États, ou tout au moins par le plus grand nombre des États civilisés, qui doivent se réunir en un congrès ou en un tribunal pour prendre une décision collective.³³²

Rolin Jaquemyns, s'agissant de l'intervention occidentale envisagée en Turquie, estime à cet effet, que :

non seulement, en y intervenant collectivement, les grandes puissances ne dépasseront pas la limite de leur droit, mais elles ne feront que s'acquitter d'un devoir impérieux. Car elles sont seules à même de sauvegarder les immenses intérêts de paix et d'humanité menacés soit par la chute de l'empire Turc, soit par la prolongation de son existence violente dans les conditions présentes [...]. Reste le concert des grandes puissances. Seul il est à même de conjurer des maux et cela étant il a le devoir d'agir. Seulement, pour être efficace, cette action ne saurait indéfiniment se borner à pourvoir par des expédients temporaires aux difficultés du moment. Il appartient aux grandes puissances réunies d'envisager avec fermeté un avenir inévitable et sans avoir la prétention de tout régler en un jour, d'adopter du moins une ligne de conduite qui soit la conséquence logique et droite de principes certains.³³³

On peut toutefois s'interroger sur la pertinence de telles assertions, car en effet, la collégialité des intervenants ou même la puissance des intervenants ne constitue pas un gage de succès de l'opération. Encore faut-il que « *cette collectivité soit une institution permanente, représentative et dûment mandatée. La permanence évite l'improvisation au gré de circonstances imprévisibles, la représentativité assure la confrontation entre des avis qui peuvent être divergents, le mandat interdit à tout*

³³¹ WEIL-SIERPINSKY B., op. cit, p. 85.

³³² ARNTZ cité par ROLIN-JAEQUEMYS, *RIDLC*, 1876, p. 674-675.

³³³ ROLIN-JAEQUEMYS G., « Le droit international et la phase actuelle de la question d'Orient », *Revue de droit international et de législation comparée*, 1876, p. 369-372. Grotius met également les droits humains au-dessus de cette association qu'est l'État et recommande l'intervention collective. Cf. Grotius, *De la guerre et de la paix*, *TI*, Liv I, ch. V.

organe de se livrer à des voies de fait qui n'auraient pas d'autre fondement que la détention de la puissance »³³⁴.

De plus, quand bien même ces critères seraient réunis, il ne faudrait pas oublier que la conduite des États reste entièrement guidée par des intérêts politiques plutôt que des considérations humanitaires. Il serait utopique de penser que des États, même puissants dotés d'une certaine légitimité interviennent si leurs intérêts quels qu'ils soient ne sont pas en jeu. L'exemple de la tragédie rwandaise en est un exemple probant. Dans cette situation, malgré les appels de plus en plus pressants d'une partie de la société internationale en faveur d'une intervention, le génocide contre les tutsis n'a pu être évité. Ainsi, les interventions des États à des fins de protection humaine montrent des carences. C'est certainement la raison pour laquelle les tenants de l'ingérence humanitaire privilégient les actions privées au détriment des actions étatiques.

En effet, dans sa conceptualisation, l'ingérence humanitaire met en jeu des secouristes privés ou publics, chargés de soulager les victimes des catastrophes. Autrement dit, « *tout comme le droit d'assistance humanitaire, l'ingérence humanitaire concerne prioritairement l'action des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, plutôt que celle des États* »³³⁵ Même si le concept a été récupéré par les États, la tendance est au renforcement de l'action des acteurs non étatiques dans le domaine humanitaire et à la méfiance vis-à-vis des pratiques humanitaires étatiques.

2. Des pratiques humanitaires récusées

Si la nuance sémantique est mince entre l'intervention d'humanité et l'ingérence humanitaire, il existe deux points sur lesquels la doctrine majoritaire s'accorde. Ainsi d'une part, les auteurs sont unanimes sur les dérives que peuvent occasionner ces pratiques si elles venaient à se généraliser (a). D'autre part, la question de l'intervention humanitaire renvoie inéluctablement au dilemme entre la légalité et la légitimité de certaines actions en droit international (b).

a. Des pratiques pouvant conduire à des dérives

Dans son célèbre article, Rougier posait déjà une interrogation à la fois opportune et légitime dont la teneur est la suivante « *à quels résultats pratiques aboutirent ces essais d'application de*

³³⁴ MERLE M., « L'ingérence et le droit international », *Défense*, Paris, n° 61, UA/HEDN, 1993, p. 33-36 (extraits) cité par PELLET A., « Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire ? », *Problèmes politiques et sociaux*, La documentation française, 1996, p. 123.

³³⁵ DUPUY P.-M., KERBRAT Y., *Droit international public*, 10^e édition, Paris, Dalloz, 2010, p. 134.

la théorie qui nous occupe ? » et l'auteur de répondre dans une démarche empreinte de scepticisme qu'« il faut convenir que, en dehors des cas relatifs à la question d'Orient, ces résultats furent médiocres »³³⁶.

En fait, comme l'explique si bien l'auteur, « le problème qui se pose est que dès l'instant que les puissances intervenantes sont juges de l'opportunité de leur action, elles estimeront cette opportunité au point de vue subjectif de leurs intérêts du moment. Ainsi, entre plusieurs actes inhumains dont elles se trouvent spectatrices, elles réprimeront de préférence celui qui par quelque endroit leur est préjudiciable »³³⁷.

Ces inquiétudes formulées au début du siècle dernier gardent toute leur pertinence de nos jours, car il a été constaté que des interventions, outre leur motivation humanitaire ont souvent également servi de prétexte à la politique de la canonniers des États européens pour étendre leurs empires coloniaux ou leurs intérêts commerciaux. Dans la doctrine contemporaine, le professeur Linos-Alexandre Sicilianos, en portant une analyse sur la pratique étatique de l'intervention d'humanité armée, révèle que :

les interventions armées provoquent généralement la méfiance voire la condamnation même lorsqu'elles constituent une réaction face à des violations notoires et à grande échelle des droits de l'homme. La suspicion d'une ingérence intéressée allant bien au-delà de l'objectif affiché par l'État intervenant entraîne souvent une sorte de repli de la part des autres États qui n'hésitent pas à passer sous silence certains, parmi les crimes les plus atroces, afin de ne pas donner l'impression de tolérer ou d'excuser, ne serait-ce que du bout des lèvres, le recours à la force.³³⁸

De même, Marie-Christine Delpal affirme que :

sans être illicite, cette pratique est entachée d'une grande ambiguïté [...] on constate en effet que l'intervention est motivée par une foule de raisons qui n'ont que peu de rapport avec l'humanitaire seul, [...] les interventions d'humanité, sous leur aspect humanitaire, sont et ont été trop controversées pour constituer des pratiques courantes acceptées comme étant du droit.³³⁹

Du côté de la jurisprudence, la CIJ, dans son arrêt rendu en 1949 dans l'*Affaire du détroit de Corfou* opposant le Royaume-Uni et l'Albanie, a fustigé le comportement de la marine britannique qui, après la perte de deux navires de guerre ayant sauté sur des mines dans des eaux préalablement déminées pour les débarrasser des restes de la Seconde Guerre mondiale, avait unilatéralement procédé à un déminage, pour saisir des pièces à conviction en vue de demander à l'Albanie la réparation des préjudices subis. Pour la CIJ en effet :

le prétendu droit d'intervention ne peut être envisagé que comme la manifestation d'une politique de force, politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne

³³⁶ ROUGIER A., *op. cit.*, p. 477.

³³⁷ Idem, p. 525.

³³⁸ SICILIANOS L.-A., *Les réactions décentralisées à l'illicite. Des contre-mesures à la légitime défense*, 1990, Paris, LGDJ, p. 466-485.

³³⁹ DELPAL M.-C., *Politique extérieure et diplomatie morale, le droit d'ingérence humanitaire en question*, Paris, fondation pour les études de défense nationale, 1993, p. 67.

saurait, quelles que soient les déficiences présentes de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international. ³⁴⁰

En fait, nul ne dénie la philosophie altruiste de ces deux concepts, mais ce que l'on craint c'est la généralisation de telles pratiques qui peuvent occasionner des abus et une insécurité juridique. D'ailleurs, il faut insister sur l'extrême réticence dont font preuve les États à accepter ce droit de manière très large et ce en dépit des critiques parfois adressées au régime établi par la Charte des Nations unies.

Ici aussi, c'est la crainte des abus révélés par l'histoire qui motive le rejet de doctrines qui restent associées, à l'instar de la légitime défense préventive, à une forme d'unilatéralisme et donc de politique de puissance. Ces États méfiants en question, ce sont surtout les États du tiers monde qui ont vu en ce nouveau concept, un avatar de la politique des États puissants dont ils ont déjà été et continuent d'être des victimes. ³⁴¹

Emmanuel Bayo distingue deux critiques fondamentales qui peuvent être adressées à l'égard des pratiques consécutives aux théories de l'intervention d'humanité et de l'ingérence humanitaire. D'une part, contrairement à ce que l'on tente de faire croire, soutient-il « *la place de l'humanitaire comme motivation principale de l'intervention des États gagnerait à être relativisée* ». En effet, « *l'humanitaire n'influerait véritablement sur la volonté d'action d'un État que dans une mesure très variable d'un cas à un autre mais également, il apparaîtrait que cette seule motivation est dans tous les cas de figure insuffisante pour justifier à elle seule une intervention* » ³⁴². D'autre part, la critique porte sur la pratique humanitaire qualifiée par ce dernier de « *politique minimale curative, très éloignée de l'objectif de prévention affiché en théorie* », « *ses conséquences et ses liens jugés ambigus avec le domaine militaire* » ³⁴³.

Le professeur Olivier Corten indique quant à lui, que :

le droit d'ingérence n'a rien d'un concept novateur ; il ne représente qu'un nouvel emballage d'un produit qu'on espérait périmé. Qu'on l'appelle « guerre juste », « intervention d'humanité », ou « droit d'ingérence », le recours à la force d'un État puissant contre un faible masque mal une simple politique de la canonniers » ³⁴⁴. Ni convention, ni pratiques reconnues comme coutumières

³⁴⁰ CIJ, *Affaire du détroit de Corfou*, recueil, 1949, p. 35.

³⁴¹ Déclaration du sommet du Groupe des 77 réunis à La Havane, 10-14 avril 2000 : « Nous rejetons le soi-disant « droit » d'intervention humanitaire, qui n'a aucun fondement juridique dans la Charte des Nations unies et dans les principes généraux du droit international [...] Nous confirmons que l'assistance humanitaire doit être entreprise dans le strict respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des États concernés et qu'elle ne peut être déclenchée qu'en réponse à une demande et qu'avec l'approbation des États concernés ».

³⁴² BAYO E., *op. cit.*, p. 240.

³⁴³ Ibidem.

³⁴⁴ CORTEN O., *A la recherche du nouvel ordre mondial I – le droit international à l'épreuve*, Ed. Complexe, Bruxelles, 1993, p. 183.

ne consacrent la licéité de l'intervention d'humanité³⁴⁵ [...] ses assises juridiques sont à rechercher du côté d'une partie de la doctrine et d'une décision arbitrale.³⁴⁶

Par ailleurs, il est banal de relever que les pires violations des droits de la personne humaine ont laissé ceux qui s'en prétendaient les défenseurs sans aucune réaction. Il suffira à cet égard de rappeler la passivité des États Occidentaux lors de la perpétration du génocide dont a été victime le peuple Cambodgien et leur condamnation sans réserve de l'action vietnamienne de 1979³⁴⁷. Pire, « *on a pu par la suite constater un soutien de plusieurs pays occidentaux à une coalition dirigée notamment par Pol Pot. On a aussi cité l'exemple du massacre, en 1965, de près de 300000 personnes d'origine chinoise en Indonésie, qui n'a nullement donné lieu à l'organisation d'une intervention d'humanité* »³⁴⁸. Au final, on se rend compte « *que le télescopage dans le temps des deux notions, leurs définitions théoriques imprécises et instables, leurs fragiles ou inexistantes assises juridiques ont rendu leur comparaison difficile, mais ne démontrent pas la substitution complète et définitive (ni en théorie, ni en pratique) du « droit d'ingérence à l'intervention d'humanité ».* Mais cela démontre plutôt la persistance relative de cette dernière »³⁴⁹.

Autrement dit sur de nombreux points, l'ingérence humanitaire marque le retour effectif de l'intervention d'humanité. En effet, il existe un degré de confusion entre ces deux notions tenant à leur prétention commune de répondre à une urgence humanitaire et de défendre les droits fondamentaux de la personne humaine, mais aussi de constituer des exceptions licites au principe de non-intervention en affirmant une prédominance des droits de l'homme sur la souveraineté des États. En dépit de cette philosophie humaniste prônée, ces deux notions ont conduit à des dérives et des échecs ont été constatés dans leur mise en œuvre.

b. Une légitimité reconnue mais une légalité discutée

Au-delà de la problématique de mise en œuvre de l'ingérence humanitaire, la question de sa légitimité et/ou la légalité fait l'objet d'âpres débats et au sein de la doctrine, aucune position ferme ne se dégage. « *La question éthique met en exergue des considérations diverses. On peut parfaitement estimer une action illicite et comprendre pourquoi la règle de droit s'y oppose, mais estimer que cette action est*

³⁴⁵ BAYO E., op, cit, p. 107.

³⁴⁶ Voir Rapport arbitral de Max Huber en 1924 dans l'affaire Espagne/Grande Bretagne clairement en faveur de l'intervention pour la défense des nationaux.

³⁴⁷ Plusieurs États ont refusé de prendre en compte le génocide perpétré par les Khmers rouges lors de l'examen à l'ONU de la question de l'invasion vietnamienne du Kampuchéa. Cet État avait au moment des faits ratifié la convention interdisant le génocide, le Pacte de New York protégeant les droits civils et politiques qui, tous deux consacrent au moins le droit à la vie.

³⁴⁸ CORTEN O., KLEIN P., op, cit, p. 150.

³⁴⁹ BAYO E., op. cit., p. 510.

moralement légitime »³⁵⁰. Ainsi, pour une part de la doctrine, même si dans certains cas l'intervention semble légitime, elle n'en est pas moins illégale. Ces auteurs se fondent sur une lecture stricte de la Charte des Nations unies, notamment l'article 2 paragraphe 4 qui interdit aux membres de « recourir à la menace ou à l'emploi de la force » dans leurs relations réciproques.

Pour d'autres, l'intervention n'est pas concernée par l'article 2 paragraphe 4, car elle n'est pas dirigée « contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de l'État concerné » ou encore l'intervention n'est pas condamnable dans la mesure où elle se justifie par un impératif moral. D'autres également se sont interrogés sur la question de savoir si les interventions à finalité humanitaire ne pouvaient pas constituer une exception licite au principe de non intervention ? Autrement dit, n'y a-t-il pas des hypothèses où il faut envisager de se placer au-delà du droit ? « *Là réside l'essence même du devoir d'ingérence et d'une certaine manière, de la philosophie irriguant tout le droit international humanitaire : c'est une interpellation et une injonction morale qui visent soi et les autres : il faut faire quelque chose ; on ne peut rester sans réagir [...]* »³⁵¹.

En effet, face à la force du principe de souveraineté qui constitue l'un des principes les mieux défendus du droit international, on ne saurait oublier la rhétorique traditionnelle du droit naturel qui repose sur le postulat selon lequel tous les hommes sont des semblables et tous sont responsables les uns des autres. On se souvient que Saint Augustin affirmait « *un souverain a le droit d'intervenir dans les affaires intérieures d'un autre lorsque ce dernier maltraite ses sujets* » sans oublier les théories de Vattel et Grotius précitées. L'éviction du droit naturel au profit du droit positif n'a pas empêché la résurgence de cette prise en compte de l'homme au sein de la société internationale dont l'ingérence humanitaire en est la manifestation contemporaine. Toutefois, le problème majeur qui se pose est la conciliation des impératifs moraux avec les exigences de la charte qui constitue l'édifice sur lequel est bâti le droit international. Les exigences de la charte, les risques d'abus et les ambiguïtés conceptuelles de l'ingérence humanitaire sont autant de questions qui suscitent de la méfiance autour de ce concept dont il faudrait se l'avouer les intentions sont louables. Pourtant, « *passer de l'éthique au droit, c'est en premier lieu passer du domaine du souhaitable à celui du possible. C'est aussi transcrire des préceptes moraux en termes juridiques et cette tâche n'est nullement aisée* »³⁵².

En fait, l'idée d'ingérence supposerait une sorte d'obligation morale, mais dont la portée juridique demeure incertaine, car il n'y a pas en droit international, de droit encore moins de

³⁵⁰ CORTEN O., « Un renouveau du « droit d'intervention humanitaire » ? Vrais problèmes, fausse solution », *RTDH*, 2000, p. 704.

³⁵¹ BUIRETTE P., LAGRANGE P., *Droit international humanitaire*, *op. cit.*, p. 101.

³⁵² GUILLAUME G., « Inventaire du droit positif », *Revue des deux mondes*, p. 102.

devoir d'ingérence fût-elle humanitaire. « *Bien que ce droit promette de métamorphoser les États et les sociétés et de les rendre meilleurs et plus responsables, il se heurte dans les faits aux ambiguïtés du réel* »³⁵³.

Fort de ce qui précède, l'on est tenté d'affirmer à la suite de François Bujon de l'Estang que :

poussée par la griserie médiatique et l'exploitation politique, la générosité a fait de l'ingérence humanitaire une mode. Comme toutes les modes, elle passera et le reflux déjà s'annonce. Il restera le droit d'assistance, durci à l'épreuve des faits et l'action humanitaire [...] parvenue à maturité.³⁵⁴

Ainsi, la théorie de l'ingérence humanitaire en dépit des motivations légitimes qui l'animent reste fortement controversée en droit international. Pour autant, seule l'analyse de ses fondements juridiques permettra de répondre à la question de sa licéité en droit international et cet examen se fera à l'aune de divers dispositifs juridiques qui s'y réfèrent implicitement ou explicitement.

§ 2. UN APPORT NORMATIF DISCUTABLE

Longtemps restée l'apanage des ONG humanitaires, la doctrine de l'ingérence humanitaire va prendre une dimension internationale dans les années quatre-vingts et quatre-vingt-dix. En effet, la question du Biafra n'a pas seulement posé un problème de conscience morale à la société internationale, elle posait également des problèmes juridiques pour lesquels les Conventions de Genève montraient leurs limites. Se posait principalement la question de savoir comment garantir l'accès aux victimes des catastrophes de toutes natures sans remettre en cause fondamentalement l'ordre international ? La question était hautement sensible et d'une importance capitale pour que les Nations unies ne décident pas d'intervenir dans la sphère humanitaire. C'est ainsi que depuis les années 1980 à l'Assemblée générale des Nations unies et depuis les années 1990 au Conseil de sécurité, certaines résolutions ont été adoptées au cas par cas dans des crises humanitaires particulières. Ces différentes résolutions visent tantôt à compléter ou préciser des principes de droit international humanitaire, tantôt à obtenir le respect de certaines de ses dispositions notamment le respect d'un droit d'accès aux victimes des catastrophes humanitaires. Adopté dans le cadre de l'ingérence humanitaire, cet ensemble forme aujourd'hui, le droit de New York, complémentaire au droit de Genève. Il conviendrait alors de mettre en exergue le contenu de ces résolutions (A) et de relever leur portée réelle sur le régime juridique de la protection des personnes durant les catastrophes (B).

³⁵³ MOREAU DEFARGES P., *op. cit.*, p. 49.

³⁵⁴ BUJON DE L'ESTANG F., « Ingérence et diplomatie », *Revue des deux mondes*, 1993, p. 128.

A. Le contenu des résolutions des Nations unies consacrant le droit de New York

Si nous considérons que ce sont certaines résolutions de l'ONU qui constituent la base juridique du droit de New York, il conviendrait de s'interroger sur la force ou du moins la pertinence de ces résolutions au regard du droit international. Certaines de ces résolutions ont été adoptées par l'Assemblée générale (1), tandis que d'autres, l'ont été par le Conseil de sécurité (2).

1. Les résolutions de l'Assemblée générale

Généralement, les précurseurs de l'ingérence humanitaire mettent en avant deux résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies considérées comme les textes annonciateurs d'un « nouvel ordre humanitaire international »³⁵⁵.

La première de ces résolutions est sans conteste la résolution 43/131 du 8 décembre 1988 intitulée : « *assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre* » (a). La seconde résolution est la résolution 45/100 du 14 décembre 1990 qui fut parrainée par une cinquantaine d'États et adoptée sans vote (b). À ces deux résolutions majeures, s'ajoute une troisième relative au renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence des Nations unies : la résolution 46/182 qui vient compléter ce dispositif juridique et qui se réfère expressément à la résolution 45/100(c).

a. La résolution 43/131 du 8 décembre 1988 : un plaidoyer en faveur du droit d'accès aux victimes de catastrophes

Si les controverses liées au vote de la résolution 43/131 sont généralement relatives à sa portée, la doctrine est quasiment unanime pour souligner que son mérite principal est d'avoir réaffirmé le principe de libre accès aux victimes « des catastrophes naturelles et autres situations ». Ce principe de libre accès met en relation trois acteurs que sont l'État sinistré, les États limitrophes et les ONG et autres organisations à caractère humanitaire agissant de manière neutre et impartiale. En ce qui concerne l'État sinistré, son rôle premier dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire est reconnu et ce dernier est prié de ne pas constituer une entrave à cette démarche. Pour l'Assemblée, « *c'est à chaque État qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre se produisant sur son*

³⁵⁵ Il s'agit des textes dont l'objet comme le contenu ont été qualifiés de « droit d'ingérence » humanitaire et que le juriste préfère appeler droit d'intervention. La France a tenu pendant plusieurs années un rôle de promotion particulier en faveur de ces normes aux Nations unies, grâce à Bernard Kouchner [...]. Elle a été aidée, dans cette entreprise par les travaux, parallèles à ceux de l'ONU, de la Commission co-présidée par le Prince Hassan Bin Talal de Jordanien, initiateur du Nouvel ordre humanitaire international et le Prince Saddrudin Aga Khan, ancien Haut-commissaire aux réfugiés. Cf. BETTATI M., *Droit humanitaire*, p. 23.

territoire ». Du rôle majeur de l'État sinistré en matière d'assistance humanitaire, on peut déduire le rôle secondaire des autres États qui ne pourront intervenir dès lors que l'État concerné aura démontré son incapacité à secourir sa population. Autrement dit, étant donné qu'il revient à chaque État d'assister sa propre population, l'État sinistré se doit de prime abord de venir au secours de sa population et c'est seulement si ce dernier est défaillant que l'aide internationale pourra intervenir. En outre, la résolution affirme que « *le fait de laisser des victimes sans assistance représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme* »³⁵⁶. À ce titre, elle « *exhorte la rapidité des interventions* »³⁵⁷ en déclarant que « *cette rapidité permet d'éviter que le nombre des victimes ne s'accroisse tragiquement* »³⁵⁸. Par cette position, l'Assemblée a certes franchi un pas, mais elle a manqué d'audace, car on le verra par la suite, c'est à l'occasion de la question Kurde, que le Conseil de sécurité qualifiera une situation humanitaire en menace contre la paix et la sécurité internationales.

À côté de l'État, qui voit son rôle majeur réaffirmé, celui des ONG locales et autres organisations à caractère humanitaire est énoncé. Ainsi « *à côté de l'action des gouvernements et des organisations internationales, la rapidité et l'efficacité de cette assistance reposent souvent sur le concours et l'aide d'organisations locales et d'organisations non gouvernementales agissant dans un but strictement humanitaire* »³⁵⁹. Ces organisations se voient conférer un rôle complémentaire à celui de l'État sinistré en ce sens que leur participation s'avère nécessaire pour une meilleure organisation des secours en vue de limiter les pertes en vies humaines. On assiste donc à une reconnaissance du rôle des ONG en matière d'assistance humanitaire et ceci suppose que les États leur garantissent des facilités d'accès accordés aux organismes de secours désignés dans les Conventions de Genève de 1949, ainsi que leurs Protocoles additionnels de 1977. Ce texte insiste par ailleurs sur le fait que la Charte des Nations unies doit permettre de réaliser la coopération internationale, en apportant une solution aux problèmes internationaux d'ordre humanitaire. Résoudre ces problèmes devrait permettre une meilleure garantie de la paix et de la sécurité internationales et d'assurer un respect équitable des principes de justice au niveau international. Dans une telle perspective, l'aide d'urgence peut jouer un rôle important dans la préservation de la paix et de la cohésion sociale à l'intérieur d'un pays et, par voie de conséquence, au niveau international. Le rôle des États limitrophes est aussi souligné. Ces derniers sont ainsi priés de coopérer et de faciliter le transit de l'aide humanitaire

³⁵⁶ Préambule de la résolution, paragraphe 8.

³⁵⁷ Idem, paragraphe 10.

³⁵⁸ Ibidem.

³⁵⁹ Préambule de la résolution, paragraphe 11.

internationale. De même, ils sont priés « *de participer étroitement aux efforts internationaux de coopération avec les pays touchés en vue d'autoriser le transit de l'assistance humanitaire* »³⁶⁰.

Le New York Times, très critique sur l'ensemble de la session de l'Assemblée générale, a salué le projet français du 6 décembre, comme le seul point de progrès dans un triste paysage d'une ONU plus volontiers « faiseurs de mots » que « faiseurs de droit [...] »³⁶¹. En dépit de ces nombreuses critiques, il faut relever que, le principe de libre accès, énoncé par la résolution 43/131, a été repris par le Conseil de sécurité dans plus de trois cents textes relatifs à une vingtaine de conflits. Chaque fois, l'organe des Nations unies a affirmé sa compétence en matière de droits de l'homme et son exigence d'en faire assurer le respect au besoin par la force ou par la justice pénale internationale³⁶².

Si la résolution 43/131 rappelle le principe fondamental de libre accès aux victimes, la résolution 45/100 quant à elle, concerne l'établissement des couloirs d'urgence humanitaire.

b. La résolution 45/100 du 14 décembre 1990 : l'annonce de l'érection des couloirs d'urgence humanitaire

Le dispositif de la résolution 43/131 a été complété par celui de la résolution 45/100. Plus prospective, cette dernière se propose d'étudier l'établissement de corridors humanitaires ou couloirs d'urgence humanitaire.

Les couloirs d'urgence humanitaire visent à surmonter les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du principe de libre accès énoncé dans la résolution précédente. La nécessité de ces corridors humanitaires se justifie dans la mesure où l'Assemblée est « *convaincue que, dans la mise en œuvre de l'assistance humanitaire, en particulier dans l'apport de nourriture, de médicaments ou de soins médicaux, pour lesquels l'accès aux victimes est indispensable, la rapidité permet d'éviter que le nombre de ces victimes ne s'accroisse tragiquement* »³⁶³. Et pour ne pas rencontrer l'opposition ou du moins la méfiance de l'État sur le territoire duquel a eu lieu la catastrophe,

ces corridors se doivent d'être limités dans le temps : il s'agit d'un droit de simple transit réduit à la durée nécessaire aux secours ; limités dans l'espace : ils doivent être bornés aux seuls trajets d'accès ; limités dans l'objet c'est-à-dire n'avoir d'autre fonction que l'apport de soins, médicaments, matériels médico-chirurgical, nourriture, à l'exclusion de toute autre forme d'assistance. Limités dans l'exercice : ils doivent être soumis à des règles qu'il conviendrait de définir et qui pourraient être transposées de celles codifiées à l'article 19 de la Convention de Montego-Bay sur le droit de la mer de 1982. Limités par une déontologie afin de prévenir la

³⁶⁰ Dispositif paragraphe 6.

³⁶¹ Cité par BETTATI M., « La France et le nouvel ordre humanitaire mondial », *Esprit*, 1989, p. 120.

³⁶² Du même auteur, *Le droit humanitaire*, *op. cit.*, p. 27.

³⁶³ Préambule paragraphe 8.

confusion, la dispersion, voire les contre-performances dans l'octroi et la distribution de l'assistance et de respecter l'impartialité de tous ceux qui dispensent une assistance humanitaire.³⁶⁴

Dès lors que cette aide est distribuée selon les conditions susmentionnées, elle ne saurait comme le mentionne la CIJ, « être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international »³⁶⁵. Il conviendrait toutefois de rappeler que l'idée de ces couloirs d'urgence n'est pas si novatrice. Il s'agit en réalité de la transposition de règles classiques du droit international humanitaire qui ont pour but de soustraire des combats et d'apporter des soins à une catégorie donnée d'individus. Le mérite de cette résolution est d'avoir réactualisé un dispositif important du droit international humanitaire. D'ailleurs grâce à cette résolution, des corridors humanitaires ont été récemment installés dans la crise en Libye (2011) ou en Syrie (2013).

En plus des dispositions qui concernent les couloirs humanitaires, la résolution comporte des dispositions relatives à l'évaluation de l'ampleur des catastrophes, l'idée étant d'optimiser les secours en les adaptant aux besoins réels des victimes afin d'éviter les dysfonctionnements de l'aide rencontrés dans le passé. Toujours dans cette logique efficiente de l'assistance humanitaire, cette résolution fait référence à une « juste évaluation des besoins, une préparation expérimentée des actions et une coordination efficace de leur conduite »³⁶⁶. La référence ainsi faite dans cette résolution à une coordination efficace de l'aide internationale conduira à l'adoption de la résolution 46/182.

c. La résolution 46/182 du 19 décembre 1991 : le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence des Nations unies

D'un contenu bref et comme son nom l'indique, cette résolution vise à améliorer la coordination de l'assistance humanitaire d'urgence de l'ONU, notamment par la mise en place d'un Département des Affaires Humanitaires et d'un mécanisme de coordination entre les diverses agences onusiennes. En outre, il est fait mention de l'idée selon laquelle l'action humanitaire d'urgence doit s'accompagner d'actions de développement ; un lien entre assistance humanitaire et actions de développement est ainsi créé, car originellement, l'action humanitaire ne visait que les initiatives urgentes portant sur le court terme. L'Assemblée générale estimant en effet, qu'il existe un lien manifeste entre les situations d'urgence, le relèvement et le développement. Pour que le passage des mesures de secours au relèvement et

³⁶⁴ BETTATI M., Un droit d'ingérence ? *op. cit.*, p. 645.

³⁶⁵ *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua C/ États-Unis)* arrêt du 27 juin 1986, Rec., 1986, p. 124§ 242.

³⁶⁶ Préambule de la Résolution 45/100, paragraphe 12.

au développement se fasse sans heurts, l'aide d'urgence devrait être fournie de manière à appuyer la reconstruction et le développement à long terme.

Par ailleurs, cette résolution réitère le rôle fondamental que les Nations unies ont à jouer en matière de coordination humanitaire. Ce rôle est non seulement « central » mais surtout « unique ». Et pour palier les carences constatées dans le passé, un accent particulier est mis sur la prévention des catastrophes et situation d'urgence de tout ordre. Aussi, l'aide humanitaire nécessitant d'importantes ressources, l'Assemblée a-t-elle évoqué le problème du financement des situations d'urgence résultant de la survenance de catastrophes naturelles. À cet égard, il paraît nécessaire comme le suggère l'Assemblée générale des Nations unies « *de prévoir un mécanisme central de financement complémentaire afin de disposer de ressources suffisantes lors de la phase initiale d'une situation d'urgence [...]* ». Et considérant au surplus que « *le Secrétaire général devrait créer, sous son autorité, un fonds central auto renouvelable d'urgence qui devrait être conçu comme un mécanisme d'autofinancement permettant aux organismes du système d'intervenir rapidement et de façon coordonnée* »³⁶⁷.

Dans le même ordre d'idées, un coordinateur de secours d'urgence a été nommé par le Secrétaire général. Ce dernier « *combinerait les fonctions de coordination de l'action des Nations unies actuellement exercées par les représentants du Secrétaire général dans les situations d'urgences complexes et de grande ampleur, ainsi que par le Coordonnateur des Nations unies pour les secours en cas de catastrophes* »³⁶⁸. Le bien fondé d'une meilleure coordination des opérations de secours est indiscutable. Cela permettra une juste évaluation des besoins en fonction de la situation d'urgence et facilitera également le contrôle de la distribution des secours afin qu'ils ne soient détournés à d'autres fins. Après avoir évoqué le contenu des résolutions de l'Assemblée générale. Qu'en est-il de celles du Conseil de sécurité ?

2. La production normative du Conseil de sécurité

L'article 24 de la Charte des Nations unies affirme que la mission principale du Conseil de sécurité réside dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale. C'est dans le cadre de cette mission qu'il a adopté un certain nombre de résolutions relatives à des crises humanitaires survenues au début des années quatre-vingt-dix. L'interprétation qui a été faite par la suite de ces résolutions marque une divergence de points de vue. Tandis que certains y voient la consécration juridique d'un droit d'ingérence humanitaire, transcendant la

³⁶⁷ Consacré par la résolution 46/182, la mise en place de ce fond de financement humanitaire sera concrétisée avec la création du CERF ; voir Supra.

³⁶⁸ Dispositif de la résolution 46/182, paragraphe 8

souveraineté étatique, d'autres les entendent comme de quelconques résolutions sans grande portée juridique. La plus significative de ces résolutions est la résolution 688 du 5 avril 1988 en ce qu'elle marque une plus grande prise en compte des questions humanitaires dans l'agenda onusien. C'est pourquoi nous tenterons de relever le contenu (b) puis la portée de cette résolution(c) sans oublier d'évoquer les circonstances de son adoption (a).

a. La résolution 688 : une résolution conjoncturelle

À l'issue de la guerre du golfe, deux parties de la population Irakienne (les Kurdes et les Chiites) se soulevèrent contre le régime en place à Bagdad. Ce soulèvement populaire provoqua une violente répression de la part du pouvoir central et un exode massif d'une population de près d'un million de personnes vers l'Iran et la Turquie.

De prime abord, le gouvernement américain adopta vis-à-vis du problème Kurde, une attitude attentiste et pour le moins passive. Quant à la Turquie, elle n'accueillit pas avec grand enthousiasme les réfugiés irakiens. Conscients de la gravité de cette crise humanitaire, les Nations unies mirent en place grâce aux contributions de certains États, une opération humanitaire sans précédent, sous l'autorité du prince Sadruddi Aga Khan. Face à cette situation, certaines ONG occidentales parmi lesquelles Médecins Sans Frontières (MSF) déclenchèrent une vaste campagne médiatique visant à montrer au reste du monde la répression que subissait la minorité Kurde et l'indifférence des puissances occidentales. À cette pression de l'opinion publique internationale, s'ajoutait une pression au sein même des États. Ce fut le cas en France avec l'intervention du parlement, du Sénat, des associations de défense des droits de l'homme et de l'institut kurde à Paris.

Ces pressions internes aussi bien qu'internationales emmenèrent les pays occidentaux à revoir leur position. Ainsi, le 2 avril 1991, la France réclama une réunion d'urgence du Conseil de sécurité de l'ONU. Roland Dumas déclara à ce propos : « *le droit est une chose, mais la sauvegarde d'une population est une autre chose aussi précieuse, à laquelle l'humanité ne doit pas rester insensible* »³⁶⁹. Le représentant français à l'ONU, Monsieur Rocherau de la Sablière, fit circuler de son côté un projet de résolution demandant que le Conseil de sécurité « *marque sa profonde préoccupation face aux exactions commises contre les populations civiles en Irak* », « *condamne la répression sous toutes ses formes* » et « *exige qu'il y soit mis fin sans délai* ». Le texte français appela également « *au dialogue entre le gouvernement de Bagdad et les minorités* » et à la réalisation des aspirations légitimes du peuple irakien « *dans toutes ses composantes* ». Toutefois, cette position de la France provoqua de nombreuses réticences de la part de certains États, notamment des États-Unis

³⁶⁹ Voir à ce propos l'article du Monde du 3 avril 1991. Cité par DELPAL M.-C., *Politique extérieure et Diplomatie morale, op. cit.*, p. 79.

dont les représentants refusèrent que l'appel à la cessation de la répression soit intégré dans le projet de résolution alors en cours de discussion, pour la mise en place d'un cessez-le-feu formel en Irak.

Face à ces réticences, deux possibilités s'offraient donc à la délégation française : soit la lecture d'une simple déclaration par le président du Conseil de sécurité, soit le vote d'une résolution séparée. Ce fût la dernière option qui fut retenue, non seulement compte tenu des pressions internes et internationales mais également au vu de la situation humanitaire qui empirait. Toutefois, le contenu de cette résolution reste décevant par rapport aux ambitions affichées par les initiateurs de ce projet.

b. Un contenu laconique

À la différence des précédentes résolutions de l'Assemblée générale³⁷⁰ qui ont été parrainées par la France, la résolution 688 le fut par les États-Unis, la Grande Bretagne et la Belgique. Celle-ci fut adoptée le 5 avril 1991 par dix voix pour, trois voix contre (Cuba, Yémen, Zimbabwe) et deux abstentions (la Chine et l'Inde). Le Conseil de sécurité y situe d'emblée son action dans le cadre de ses devoirs et ses responsabilités en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Son intervention en faveur des populations irakiennes, victimes des attaques de Saddam Hussein s'inscrit dans cette logique. Ainsi, le Conseil de sécurité établit un lien manifeste entre le drame humanitaire résultant d'une violation manifeste des droits de l'homme et une menace à la paix et à la sécurité internationales. On assiste à un élargissement du champ de compétence du Conseil de sécurité incluant ainsi les droits de l'homme dans la mesure où leur non respect peut constituer une menace à la paix et à la sécurité internationales³⁷¹.

La doctrine majoritaire estime à cet égard que l'avancée majeure de cette résolution réside dans le fait que pour la première fois, le Conseil de sécurité, compte tenu de ses attributions particulières, s'intéresse à un problème d'ordre humanitaire. Mais en ce domaine, le Conseil de sécurité adopta une démarche somme toute particulière. Seule une répression grave, massive et très meurtrière est susceptible de constituer une menace à la paix et surtout dès l'instant où ses effets se font sentir sur les États limitrophes du lieu de répression.

Par ailleurs, si le langage amplement diplomatique des résolutions de l'Assemblée générale, laissait planer le doute quant à leurs portées, les termes ici utilisés par le Conseil de sécurité relèvent plus de l'injonction que de la recommandation. Ainsi, le conseil « *condamne la répression*

³⁷⁰ Résolutions 43/131 et 45/100.

³⁷¹ Voir supra.

des populations civiles irakiennes »³⁷² ; « exige que l'Irak mette fin à la répression »³⁷³ et « insiste pour que l'Irak permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales aux populations sinistrées ».

On peut cependant remarquer que la souveraineté de l'Irak a été fortement ménagée en vue de la mise en œuvre des opérations de secours. Ainsi, selon l'article 3 du dispositif de la résolution, l'accès aux victimes est autorisé par le gouvernement irakien quand bien même il est instamment pressé par le Conseil de sécurité de faciliter l'action des organisations humanitaires. Cela se traduit par le rappel explicite des dispositions du paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte des Nations unies, car cet article est généralement considéré comme le garant du respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique d'un État. Si la résolution 688 marque une étape importante dans les relations internationales, en ce qu'elle démontre une plus grande prise en compte des questions humanitaires au niveau international. Doit-on pour autant conclure qu'elle inaugure l'avènement d'un nouvel ordre mondial humanitaire comme le prétendent certains ?

c. L'avènement discutable d'un nouvel ordre humanitaire international

C'est au début des années 1990, à l'issue de la guerre du golfe, que le concept de « nouvel ordre mondial » est apparu dans le discours des dirigeants des pays développés et en particulier dans celui de l'ancien président américain George Bush. Ce dernier, en énonçant au Congrès américain les objectifs des États-Unis le 11 septembre 1990 dans leur guerre contre l'Irak, a proclamé la naissance d'un « nouvel ordre mondial ». Ce nouvel ordre devait consister en « *une nouvelle ère libérée de la menace de la terreur, plus forte dans la recherche de la justice et plus sûre dans la quête de la paix. Une ère dans laquelle les nations du monde, Est et Ouest, Nord et Sud, peuvent prospérer et vivre en harmonie* »³⁷⁴. La notion même de nouvel ordre humanitaire international suppose l'existence d'un ordre présent jugé insatisfaisant, mais la réalité de cet ordre est loin d'être un acquis. On suppose donc que cet ordre peut être amélioré et, pour cela, il faudra mettre en place des mécanismes opérationnels réellement fonctionnels ainsi que des procédures de sanction. L'ONU n'est, dès lors, pas l'instrument adéquat pour accomplir cette tâche au regard de ses difficultés de fonctionnement. C'est pourquoi ce nouvel ordre mondial n'a pas survécu

³⁷² Cf. Article 1 du dispositif de la résolution.

³⁷³ Cf. Article 2 du dispositif de la résolution.

³⁷⁴ Cité par HERMAN P., « Le monde selon Bush : genèse d'un nouvel ordre mondial », in *A la recherche du nouvel ordre mondial I*, Bruxelles, Complexes, 1993, p. 7.

à la guerre menée contre l'Irak, au cours de laquelle cette formule a essentiellement servi de sésame à l'ouverture d'hostilités qui ont infligé de terribles dégâts à ce pays ³⁷⁵.

Par ailleurs, on peut se poser la question de savoir si (adoptée dans une situation particulière en l'occurrence ici la situation kurde) la résolution 688 pourra-t-elle être appliquée en d'autres circonstances ? Là réside la portée limitée de cette résolution, car à l'évidence, cette résolution dans sa forme même, n'est pas extensible à des situations connexes. On le verra par la suite, lors de l'intervention américaine en Somalie, cette résolution ne fut point invoquée ; de même que dans le cas de l'ex Yougoslavie. Pire, d'aucuns ont estimé que sa lacune principale provient du fait qu'elle a été adressée à un pays vaincu, suite à une guerre entreprise par ceux-là mêmes qui ont adopté ce texte. Et donc, en dépit de son caractère contraignant, elle ne saurait fonder une règle générale ayant force de loi pour l'ensemble des crises humanitaires ³⁷⁶. Dès lors, cette résolution ne peut fonder un quelconque précédent, tout au plus met-elle en exergue une plus grande prise en compte des questions humanitaires dans l'agenda onusien. C'est un point de vue que le Professeur Mario Bettati partage lorsqu'il affirme que :

le pragmatisme de l'action humanitaire internationale enferme encore celle-ci dans les improvisations diplomatiques. Mais la multiplication des opérations de plus en plus souvent acceptées et saluées nous encourage. Le droit international positif n'a pas encore codifié une norme contraignante dans ce domaine. Les embryons des éléments constitutifs d'une coutume sont-ils à l'œuvre ? Tout ceci en a l'odeur, la saveur, la coutume comme dit une certaine publicité, mais est ce vraiment la coutume ? ³⁷⁷

Rien n'est moins sûr et d'ailleurs c'est tout l'édifice des fondements juridiques du droit de New York qui doit être relativisé.

³⁷⁵ ZAMUNA A., *Ingérence humanitaire et droit international*, Thèse de doctorat, droit international public, 1998, p. 273.

³⁷⁶ Voir en ce sens, DELPAL M.-C., *Politique extérieure et Diplomatie morale*, *op. cit.*, p. 84 ; CARPENTIER C., « La résolution 688 du Conseil de sécurité : quel devoir d'ingérence ? » <http://id.erudit.org/iderudit/703005ar>. Voir aussi de manière plus prudente, DUPUY P.-M., « Après la guerre du golfe », *RGDIP*, 1991, p. 621-638. Pour un avis contraire voir Bernard Kouchner dans *Le Malheur des autres*, qui désigne la résolution 688 comme opérant l'introduction du « droit d'ingérence » dans les textes internationaux et consacrant vraiment le droit d'assistance. In KOUCHNER B., *Le Malheur des autres*, Paris, Odile Jacob, 1991, p. 260 et 265.

³⁷⁷ BETTATI M., « Assistance humanitaire et droit international » in *Les droits de l'homme et la nouvelle architecture de l'Europe*, 1991, p. 183-184.

B. Une portée juridique limitée

Après avoir analysé les résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale des Nations unies relatives à l'assistance humanitaire, quelle est leur incidence sur le régime juridique de la protection des personnes durant les crises humanitaires ? Premièrement, si l'on se place sur un point de vue strictement juridique, le choix de résolutions comme source du droit de New York en limite la portée. (1). Deuxièmement, on ne peut manquer d'être surpris par l'écart existant entre les ambitions affichées par ces textes et leur contenu final qui sont en fait un rappel rigoureux du principe de la souveraineté, de l'intégrité territoriale des États (2).

1. Des limites formelles

Une des carences principales du droit de New York provient de la nature de ses sources. En effet, cette consécration du droit de New York par des résolutions des Nations unies ne crée pas à proprement parler une règle de droit international dans la mesure où les résolutions ne constituent pas une source contraignante de droit. Ainsi, ces résolutions votées par l'Assemblée générale n'ont pas de valeur réglementaire, ce sont de simples recommandations même si la Cour Internationale de Justice a déjà reconnu à certaines d'entre elles une valeur *erga omnes*³⁷⁸. Par ailleurs, au-delà de la question du choix des résolutions comme source du droit de New York, la question des conditions d'adoption de ces résolutions relativise également la portée de ce droit. À cet effet,

si l'adoption de ces résolutions sans vote est un choix opéré par la France afin d'obtenir le maximum de consensus sur les textes à adopter, l'adoption d'une résolution sans la procédure du vote est souvent assimilée à un échec. En général la demande de vote provient d'un pays qui désire s'opposer à un projet de résolution et entend ainsi multiplier les moyens de faire entendre son avis, en provoquant de nouvelles négociations. Or, c'est pour éviter cette mise à l'échec partielle que la délégation française s'est lancée dans un long travail de persuasion en commission. De surcroît, l'adoption sans vote, par consensus, représente un engagement moins formel de la part des États que d'autres types de résolutions [...].³⁷⁹

Ce faisant, une authentique consécration juridique du droit de New York devait normalement passer par la conclusion d'un traité en bonne et due forme mettant de véritables obligations à la charge des États comme cela a été le cas pour les Conventions de Genève et pour la Convention adoptée par l'Organisation des États américains le 12 juin 1991 en vue de faciliter l'assistance en cas de catastrophes naturelles qui subordonne toutefois l'intervention des organisations humanitaires à l'accord de l'État intéressé.

La portée du droit de New York est en outre relativisée par le fait que par nature l'Assemblée générale des Nations unies ne décide pas d'actions sur le terrain. Ce qui se traduit

³⁷⁸ CIJ, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie*, 21 juin 1971, p. 18.

³⁷⁹ DELPAL M.-C., *op. cit.*, p. 74.

dans la formulation de ses résolutions sous forme de recommandations, notamment par l'usage des verbes (délibérer, proclamer, déclarer). Quant au « *Conseil de sécurité, quand bien même ce dernier représente l'organe de décision dont les votes, peuvent déboucher sur des mesures d'ingérence matérielle licites puisque décidées par l'organe habilité dans ce domaine* »³⁸⁰, son mode de fonctionnement est de nature à relativiser la portée de ses décisions. On peut enfin s'interroger sur la question de savoir « *si la résolution 43/131 consacre réellement la reconnaissance, à la fois nouvelle et officielle, d'un droit de l'assistance humanitaire, soustrait au contrôle politique et territorial des États ? En d'autres termes, la communauté des agences de secours d'urgence sera-t-elle mieux servie qu'auparavant par l'adoption de cette résolution ?* »³⁸¹. Maurice Frédéric, n'hésitait pas à dire que le texte de la résolution 43/131 était régressif par rapport aux dispositions des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels, relatives au droit de l'assistance³⁸². C'est une thèse extrême certes, mais qui rend bien compte du bilan plutôt mitigé que de nombreux auteurs confèrent à cette résolution. En effet pour ce dernier, « *les conventions de Genève restent, quoi qu'on ait pu laisser entendre, précises, contraignantes pour les États et inspirées d'une analyse minutieuse des diverses situations conflictuelles génératrices de besoins matériels [...]* »³⁸³. Les règles posées par celles-ci et ses protocoles additionnels demeurent certes un acquis juridique indiscutable, mais il ne faut pas oublier que ces textes font régulièrement l'objet de violation par les États et les groupes armés.

En outre les pays en voie de développement ont été particulièrement peu enthousiastes à l'égard des résolutions de l'Assemblée générale dénonçant une nouvelle forme d'impérialisme juridico-moral. Cette fois, ils craignaient d'être les uniques États visés à terme par une redéfinition du principe de la souveraineté nationale et une remise en cause de son exercice absolu³⁸⁴. Ainsi, si ces textes ont donné naissance à un véritable droit de l'action humanitaire force est de reconnaître qu'ils n'ont pas véritablement révolutionné le droit par rapport au cadre juridique antérieur. Fervent défenseur du droit d'ingérence, le Professeur Mario Bettati reconnaîtra lui-même que la résolution 43/131, « *ne fonde pas dès demain l'exercice d'un véritable droit d'assistance humanitaire obligatoire, dont pourraient se prévaloir les porteurs de secours en toutes*

³⁸⁰ BETTATI M., « Un droit d'ingérences ? », *op. cit.*, p. 662.

³⁸¹ MAURICE F., « L'ambition humanitaire », *RICR*, vol. 74, 1992, p. 383.

³⁸² *Idem*, p. 384.

³⁸³ *Ibidem*.

³⁸⁴ Déclaration du sommet du groupe des 77, réunis à La Havane, du 10 au 14 avril 2000 : « Nous réaffirmons la nécessité d'une claire distinction entre l'assistance humanitaire et les autres activités des Nations unies. Nous rejetons le soi-disant "droit" d'intervention humanitaire, qui n'a aucun fondement juridique dans la charte des Nations unies et dans les principes fondamentaux du droit international [...]. Nous confirmons que l'assistance humanitaire doit être entreprise dans le strict respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des États concernés et qu'elle ne peut être déclenchée qu'en réponse à une demande et qu'avec l'approbation des États concernés ». *Précité*.

circonstances et à l'égard de toutes les souverainetés »³⁸⁵. Le représentant du Brésil auprès de l'ONU insistait également sur ce point suite à l'adoption de la résolution 43/131. Pour ce dernier en effet, « *l'assistance d'urgence dans le cas de catastrophe, dont l'importance est indiscutable, ne saurait être considérée comme une obligation des États, des organisations non gouvernementales et des organisations internationales, mais un devoir moral de solidarité internationale, qui se situe au-dessus des clivages politiques* »³⁸⁶.

Au final, dès l'instant où ce texte échoue à instituer un authentique droit des victimes à l'assistance, il ne peut être interprété comme établissant ce qui aurait pu constituer une conséquence de ce droit, c'est-à-dire un « devoir d'intervenir ». La résolution 43/131 s'avère par conséquent un monument de nuances et de prudenances. Au-delà de l'aspect formel de ces textes, on assiste au travers de ces résolutions, à un rappel ferme de la souveraineté des États qui en relativise la portée.

2. Des textes ménageant fortement la souveraineté des États

Censés être « **révolutionnaires** », les résolutions des Nations unies sur l'assistance humanitaire ménagent pourtant avec beaucoup de soin la souveraineté de l'État sinistré³⁸⁷. Ainsi, plutôt que de consacrer un droit d'ingérence, on assiste à un rappel élogieux de la souveraineté dans la mise en œuvre de l'assistance humanitaire internationale. Certes, la résolution 43/131 dans son préambule (§ 11) insiste sur le fait qu'à côté de l'action des gouvernements et des organisations intergouvernementales, « *la rapidité et l'efficacité de cette assistance reposent souvent sur le concours et l'aide d'organisations locales et d'ONG agissant dans un but strictement humanitaire* », mais la résolution ne manque pas de rappeler que, les ONG ne sont habilitées à intervenir qu'en seconde position. De plus, la résolution insiste sur le fait que les secours internationaux ne peuvent intervenir que lorsque l'État sinistré est défaillant.

Ainsi, par le truchement du principe de subsidiarité, qui postule que les organisations humanitaires et les autres États n'interviennent que dans la mesure où l'État territorialement compétent n'est pas en mesure d'organiser l'aide en raison même de la catastrophe³⁸⁸, on ménage avec subtilité la souveraineté de l'État auquel est dévolu le rôle premier dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire. Par ailleurs, l'Assemblée générale ne répond pas à la question de savoir que faire lorsque l'État

³⁸⁵ BETTATI M., « La France et le nouvel ordre humanitaire international », *Esprit*, avril 1989, p. 123.

³⁸⁶ Cité par DELPAL M.-C., précité, p75.

³⁸⁷ Voir CORTEN O., KLEIN P., « L'assistance humanitaire face à la souveraineté des États », *RTDH*, 1992, p. 344-364.

³⁸⁸ BETTATI M., « Un droit d'ingérence ? », *op. cit.*, p. 656.

sinistré refuse volontairement de porter secours à sa population alors même qu'il dispose des ressources nécessaires ? Ou encore que peut faire la société internationale lorsqu'un État refuse délibérément de recevoir de l'aide étrangère alors même que cette aide s'impose au regard de la gravité de la catastrophe ? Le professeur Mario Bettati, estime qu'« *est en effet délicate cette situation dans laquelle, l'État sinistré dispose de moyens et l'accessibilité des victimes est sans obstacles majeurs à partir du territoire national, mais les autorités du pays en cause refusent de façon délibérée de porter assistance aux victimes* »³⁸⁹. En raison du mutisme de la résolution sur cette question, on en déduit que face à un refus délibéré de l'État sinistré de porter secours ou de recevoir de l'aide extérieure, ce dernier ne peut être contraint. En effet, la seule « exigence » formulée par cette résolution de l'Assemblée générale est relative au libre accès aux victimes, en incitant non seulement l'État affecté, mais encore les États voisins à faciliter le transit de l'aide humanitaire. En d'autres termes, face au refus d'un État de secourir sa population ou même de recevoir de l'aide étrangère, rien ne pourra être fait en vue de l'obliger à changer sa ligne de conduite. Le droit international reste largement tributaire de la volonté des États et ni les résolutions de l'Assemblée générale, ni celles du Conseil de sécurité ne montrent une quelconque évolution dans le sens contraire. Et pourtant, il est pour le moins dommage que dans une situation aussi extrême qu'est l'urgence humanitaire, la nécessité du consentement soit ainsi exigée. Mais cette logique demeure l'une des caractéristiques de la société internationale dans laquelle les États sont à la fois faiseurs et destinataires des normes qu'ils édictent. Ainsi, ces derniers, sujets privilégiés du droit international ne peuvent être liés au-delà de leur consentement quitte à mettre en jeu la vie de milliers de personnes dont l'aide humanitaire internationale reste la seule issue de secours.

Sommes toutes, les résolutions de l'Assemblée générale en matière d'assistance humanitaire ne reflètent aucun changement en droit international vis-à-vis des principes de non recours à la force et de non-ingérence dans les affaires intérieures des États. En d'autres termes, « *la souveraineté demeure une réalité incontournable avec laquelle il faut encore composer et toutes les résolutions concernant l'aide humanitaire d'urgence insistent sur le respect rigoureux de celle-ci. Ces textes adoptés par consensus ne manifestent d'ailleurs aucune volonté étatique de créer une nouvelle règle juridique permettant l'ingérence* »³⁹⁰. Du reste, leur mérite réside dans la volonté d'octroyer aux ONG des facilités d'accès et d'intervention réservées aux seuls organismes de secours désignés par les conventions de Genève et leurs protocoles additionnels. « *Quant aux résolutions du Conseil de sécurité relatives à l'assistance humanitaire, mis à part le fait que le Conseil accepte d'utiliser ses prérogatives*

³⁸⁹ Ibidem.

³⁹⁰ ZAMONA A., *Ingérence humanitaire et droit international*, Thèse de doctorat, Droit international public, 1998, p. 356.

*dans un domaine humanitaire qui constitue un progrès véritable et que ce dernier place la question humanitaire au cœur des débats internationaux, il faut garder à l'esprit qu'elles ne marquent aucune nouveauté en droit, car elles s'inscrivent dans le mécanisme traditionnel de sécurité collective »*³⁹¹. À tout le moins assiste-t-on à l'extension du champ d'action de l'ONU qui s'introduit au cœur des prérogatives souveraines de l'État. À cet effet, Marie Christine Delpal parle de « *premiers pas vers l'instauration d'un « droit » d'assistance humanitaire, dans la mesure où la consécration de nouvelles normes passe par l'affirmation consensuelle de principes fondateurs »*³⁹². Dès lors, ces textes peuvent être considérés comme les premiers jalons d'une réorganisation du système international autour de nouveaux critères de légitimité, de légalité et d'action. Il s'agit d'un enjeu important pour l'organisation internationale, mais se pose la question tout à fait légitime de savoir si les Nations unies et surtout le Conseil de sécurité sont à la hauteur d'une telle ambition. D'ailleurs, cette immixtion des Nations unies et des États en général dans la sphère « humanitaire » a véritablement constitué une gêne pour les organisations humanitaires privées qui n'ont pas manqué de mettre l'accent sur cette politisation de l'action humanitaire qui est, par essence, une aventure neutre et impartial. Que convenait-il alors de faire afin d'améliorer la condition juridique toujours préoccupante des personnes durant les crises humanitaires de ces dernières années ?

³⁹¹ Idem, p. 357.

³⁹² DELPAL M.-C., *op. cit.*, p. 75.

SECTION II.

LE PARADIGME DE LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER

Les incertitudes conceptuelles ainsi que les nombreuses controverses suscitées par la mise en œuvre de l'ingérence humanitaire ont relativisé la portée du droit de New York. Il convenait par conséquent d'engager une nouvelle réflexion sur la façon dont le droit international pouvait concilier la souveraineté des États, socle de la société internationale avec la nécessaire protection des droits humains sans heurter la susceptibilité des États. Cette démarche paraissant d'autant plus nécessaire que le génocide rwandais et le borbier de la Yougoslavie, appelaient des réponses communes face aux maux qui minaient cette fin de siècle. Kofi Annan posait en ce sens les termes du débat :

si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte inadmissible à la souveraineté, comment devons-nous réagir face à des situations comme celles dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica, devant des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme, qui vont à l'encontre de tous les principes sur lesquels est fondée notre condition d'êtres humains.³⁹³

Suite à cet appel, le gouvernement canadien a décidé de mettre en place une commission chargée d'engager une réflexion sur cette thématique contemporaine du droit international. Pour contourner tout blocage initial, le Canada a confié à des personnalités privées le soin de conduire cette réflexion. Présidée par Gareth Evans, ancien ministre des affaires étrangères d'Australie et de Mohamed Sahnoun, ancien premier ministre d'Algérie, cette commission a pris le nom de Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des États (CIISE). En décembre 2001, la CIISE a remis son rapport intitulé « *La responsabilité de protéger* » qui sera par la suite reconnu officiellement lors du Sommet mondial de 2005 par les différents chefs d'États et de gouvernement. Le moins qu'on puisse dire c'est que l'émergence du concept de responsabilité de protéger a suscité de nombreux espoirs au sein de la société internationale³⁹⁴. En effet, ce rapport constitue la matérialisation juridique en droit

³⁹³ Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) « *La responsabilité de protéger* », Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, Décembre 2001. Disponible sur : <http://www.iciss.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf>, p. vii et viii.

³⁹⁴ La notion est considérée comme une « avancée considérable » par le Représentant permanent de la France aux Nations unies Cf. « *Renforcement du droit international : État de droit et maintien de la paix et de la sécurité internationales* » (22 juin 2006), Intervention du Représentant permanent de la France, M. Jean-Marc de La Sablière. Voir également la déclaration enthousiaste du Conseil européen : « L'UE se félicite vivement de l'adoption de la Responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Pour la première fois, les États membres de l'ONU ont affirmé leur responsabilité de protéger leurs propres populations et la communauté internationale est consciente qu'elle doit agir collectivement, à travers le Conseil de sécurité des Nations unies, si les États ne parviennent pas à protéger leurs populations contre ces violations. La responsabilité de protéger sera un outil important de la communauté internationale pour faire face aux pires atrocités ».

... / ...

international du « **plus jamais ça** ». Ce concept marque par ailleurs, un changement majeur dans les termes du débat sur l'ingérence humanitaire, puisqu'on passe d'un droit d'ingérence à une responsabilité de protéger. Doit-on pour autant dire que le droit international a réellement évolué avec la reconnaissance du concept de la responsabilité de protéger ? Ne pourrait-on pas affirmer, à la suite des Professeurs Laurence Boisson de Chazournes et de Luigi Condorelli, qu'il s'agit là plutôt « *d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie* »³⁹⁵. En effet, très critiques à l'égard de ce nouveau concept émergent, ces auteurs estiment que :

la nouvelle formule : la responsabilité de protéger est indéniablement une brillante invention diplomatique dont le succès et la célébration par les cercles internationaux sont essentiellement dûs au fait que cette nouvelle terminologie apparaît plus facile à « gober » que l'ancienne formulation très médiatisée de « droit ou de devoir d'ingérence ». ³⁹⁶

Ainsi devraient-ils renchérir qu'« *il n'y a en somme, pas d'innovation véritable sauf en ce qui concerne la terminologie* »³⁹⁷. Pour sa part, le professeur Decaux estime que la proclamation de ce nouveau concept aurait contraint les Nations unies à se fixer une obligation de résultat sans pour autant à se donner les moyens d'y parvenir³⁹⁸. Une analyse plus approfondie du concept de responsabilité nous permettra de nous positionner par rapport à l'ensemble de la doctrine. Dès lors afin de relever les apports et éventuellement les insuffisances de ce concept censé être novateur (§ 2), il convient préalablement d'analyser ses fondements et son contenu afin de cerner ses contours juridiques (§ 1).

Voici la version originale: « The EU strongly welcomes the endorsement of the Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. For the first time, UN member states have affirmed their responsibility to protect their own populations, and the international community has acknowledged that it should act collectively, through the UN Security Council, if states fail to protect their populations from these violations. The Responsibility to protect will be an important tool of the international community for addressing the worst atrocities ». EU Council Conclusions-UN World Summit (7 novembre 2005, Bruxelles).

³⁹⁵ BOISSON DE CHAZOURNES L., CONDORELLI L., « De la responsabilité de protéger ou d'une nouvelle parure pour une notion bien établie », *RGDIP*, 2006, p. 12. Pour un avis contraire, voir notamment, SZUREK S., « La responsabilité de protéger en question », *Questions internationales, op. cit.*, p. 72 : Ainsi, selon une opinion assez largement répandue, la responsabilité de protéger ne serait qu'un avatar de l'intervention humanitaire, à ne pas confondre avec l'intervention d'humanité [...]. En dépit de ce que pourrait laisser penser la pratique récente, il s'agit toutefois d'une vision réductrice de la « responsabilité de protéger ». Par ses objectifs et ses effets, la notion diffère en effet de « l'ingérence » et de « l'intervention », tout en entretenant avec ces dernières –aux acceptions au demeurant aussi variées que confuses des relations complexes. SZUREK S., « La responsabilité de protéger en question », *Questions internationales, op. cit.*, p. 72.

³⁹⁶ Ibidem.

³⁹⁷ Ibid p. 12.

³⁹⁸ DECAUX E., DE FROUVILLE O., *Droit international public*, Paris, Dalloz, 2012, p. 317.

§ 1. FONDEMENT ET CONTENU DE LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER

Sur quels fondements reposent la responsabilité de protéger (A) et quel est le postulat qu'elle pose (B) ?

A. Des fondements multiples ?

Dès les premières lignes de leur rapport, les concepteurs de la responsabilité de protéger affirment ceci : « *ce rapport porte sur la question du droit d'intervention humanitaire* »³⁹⁹. Cette affirmation nous amène à nous interroger sur la filiation de la responsabilité de protéger avec la théorie de l'ingérence humanitaire précédemment évoquée. S'agit-il d'un prolongement de l'ingérence humanitaire ou au contraire d'une rupture ? Quand on sait le sort peu enviable que lui a réservé une bonne partie de la doctrine, il n'est pas surprenant que les concepteurs de la responsabilité de protéger aient clairement décidé de s'en dissocier et de rejeter toute filiation avec cette théorie très controversée (1). Les fondements de la responsabilité de protéger sont par conséquent à rechercher dans le prolongement d'un concept plus consensuel : la sécurité humaine (2).

1. La filiation rejetée avec l'ingérence humanitaire

Dès la proclamation du concept d'ingérence humanitaire, la question s'était posée de savoir quel était le positionnement de cette théorie par rapport au concept d'intervention d'humanité. À l'instar d'une grande partie de la doctrine, notre analyse nous a permis de relever que sous de nombreux aspects, l'ingérence humanitaire constitue le retour sur la scène internationale de l'intervention d'humanité. L'analyse en l'espèce des fondements de la responsabilité de protéger nous amène à nous poser la même question : quel est positionnement de la responsabilité de protéger par rapport aux doctrines précédentes d'intervention ou d'ingérence humanitaire. S'agit-il d'une continuité ou plutôt d'une rupture ?

De prime abord, il est important de relever que la CIISE a opté pour une terminologie différente, car plutôt que de parler de droit, de devoir d'intervention ou d'ingérence, la CIISE préfère mettre l'accent sur l'idée de responsabilité de protéger. Par ce choix, il est clair que la Commission entend se démarquer par rapport aux doctrines précédentes du moins sur le plan sémantique. En effet, selon cette commission, « *s'ingérer signifie littéralement « intervenir sans en avoir le droit », autrement dit s'immiscer sans y être autorisé dans les affaires des autres. Aussi, le vocable « intervention » tonne-t-il aux oreilles des juristes comme un coup de canon, suggérant les abus de la politique de*

³⁹⁹ Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) « *La responsabilité de protéger* », *op. cit.*, p. 1.

la canonnière que la célèbre convention Drago-Porter a entendu partiellement interdire à compter de 1907 »⁴⁰⁰. Pour autant, si les tenants de l'ingérence humanitaire ont cru bon accoler le vocable humanitaire à celui d'intervention ou d'ingérence afin de rendre ce concept plus convenable, il reste que le principe qui sous-tend l'ingérence ou l'intervention reste le même : s'introduire indûment dans les affaires des autres. Qui plus est de tous temps, l'ingérence ou l'intervention à des fins de protection humaine a plutôt été une intervention unilatérale d'un État ou d'un groupe d'États en vue de protéger la population de cet État de prétendues violations de droits humains. Décidée sans le consentement de l'État, ce type d'interventions, s'est toujours heurté au principe de non intervention et son corollaire la souveraineté des États. En outre, la commission est consciente du fait que l'expression « intervention humanitaire » est employée depuis longtemps et qu'elle est largement utilisée dans tous les milieux. Ce faisant, la notion remplit une fonction descriptive et focalise l'attention sur une catégorie particulière d'interventions, à savoir celles entreprises dans le but déclaré de protéger ou d'aider une population en danger. C'est pour cette raison que la Commission a délibérément décidé de ne pas adopter cette terminologie et de parler plutôt d'« intervention » ou, le cas échéant, d'« intervention militaire » dans le contexte des opérations entreprises à des fins de protection humaine.

Par ailleurs, au-delà des changements terminologiques, dans sa formulation et sa conceptualisation, la CIISE entend clairement renier toute apparentée avec l'ingérence humanitaire en s'inscrivant dans une nouvelle approche conceptuelle de la protection des personnes durant les situations de crises humanitaires. Ainsi, selon cette commission, « l'évolution de la société internationale implique en effet, que l'on ne pouvait que gagner à encourager tout un chacun à revoir, avec un regard neuf, les vrais enjeux du débat sur le dilemme entre la souveraineté et l'intervention ». Par conséquent, poursuit la commission, « la formulation traditionnelle du débat souveraineté/intervention, où il est question du « droit d'intervention humanitaire » ou du « droit d'intervention » tout court, est inopportune à trois égards ». D'abord, parce que « la doctrine de l'ingérence humanitaire concentre forcément l'attention sur les prétentions, droits et prérogatives des États intervenants éventuels, au détriment des besoins urgents des bénéficiaires éventuels de l'intervention c'est-à-dire les individus qu'on est censés protéger ». Ensuite, « le discours traditionnel en focalisant le débat sur l'acte d'intervention au sens strict, ne tient pas suffisamment compte de la nécessité d'un effort de prévention préalable ou d'une assistance complémentaire ultérieure. De la sorte, il arrive fréquemment que ces « deux éléments soient négligés dans la pratique ». Enfin, précise, le rapport, « la formulation traditionnelle a pour effet d'établir la prépondérance de l'intervention sur la souveraineté dès le début du débat et dans ce cas, les dés sont pipés en

⁴⁰⁰ THOUVENIN J.-M., « Genèse de l'idée de responsabilité de protéger », in *La Responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, Paris, Pedone, 2008, p. 23.

faveur de l'intervention avant toute discussion, dans la mesure où toute contestation dont elle fait l'objet tend à acquérir le label dé-légitimant d'anti humanitaire » ⁴⁰¹.

Cette affirmation est d'autant plus vraie qu'indépendamment des constats relevés par la CIISE, des confusions ont pu être entretenues volontairement ou non. Ainsi,

lorsque Bernard Kouchner a revendiqué, pour sa charge provocatrice, un droit d'ingérence à l'occasion de la guerre du Biafra, il cherchait d'abord à affirmer un droit, celui de dénoncer un certain comportement étatique à l'égard de sa population, contraire à ce que le droit international humanitaire tient pour des « considérations élémentaires d'humanité » au nom desquelles les peuples « sont sous la sauvegarde de la conscience publique universelle ». Mais, à la suite de ses efforts et de ceux du professeur Mario Bettati, ce que l'Assemblée générale des Nations unies a finalement consacré n'a pas été un droit d'ingérence, mais un droit d'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre ⁴⁰² » assumé au premier chef par le souverain territorial, appelé à donner son accord à l'aide humanitaire, indépendante, neutre et impartiale, si nécessaire. ⁴⁰³

Le Professeur Mario Bettati a d'ailleurs reconnu par la suite que le terme de « droit d'assistance humanitaire » était plus approprié ⁴⁰⁴. Dès lors si la Commission Evans-Sahnoun avait ainsi pour mandat de « trouver de nouvelles manières de concilier les principes de l'intervention et de la souveraineté des États souvent considérés comme opposés » ⁴⁰⁵, il convenait de faire des changements non seulement sur la forme mais également sur le fond en mettant davantage l'accent sur les

⁴⁰¹ Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) « *La responsabilité de protéger* », *op. cit.*, p. 17-18.

⁴⁰² Cf. Résolution 43/131 du 8 décembre 1988.

⁴⁰³ SZUREK S., « La responsabilité de protéger en question », *Questions internationales*, *op. cit.*, p. 72.

⁴⁰⁴ Considéré comme l'un des défenseurs de « l'ingérence humanitaire », le Professeur Mario Bettati parlera par la suite de « droit d'assistance humanitaire » et précise qu'« on a appelé parfois cette doctrine celle du droit d'ingérence humanitaire ». Sans récuser l'expression que nous avons employée à des fins de vulgarisation, nous devons l'employer avec prudence en ce qu'elle est génératrice de malentendus et d'équivoques de nature à susciter des objections de la part des États. Du point de vue du droit, c'est tout simplement un principe de libre accès aux victimes qui s'est progressivement affirmé, consolidé, au besoin et pas toujours sans critique, par l'usage de la force ». Cf. BETTATI M. « Intervention ou assistance ? » in *Intervenir ? Droit de la personne et raison d'État, forum international sur l'intervention*, Paris, Grasset, 1993, p. 149. C'est également la position défendue par Yves Sandoz pour qui « l'expression droit d'assistance qui est plus adéquate, semble aujourd'hui prendre le pas sur les expressions droit d'ingérence ou devoir d'ingérence », in SANDOZ Y., « Droit ou devoir d'ingérence, de quoi parle-t-on ? », *RICR*, 1992, n° 795, p. 236 ; Bernard Kouchner préférera lui aussi substituer à l'idée d'un « devoir d'ingérence » celle d'un droit d'assistance, ainsi pour répondre aux attaques formulées contre l'expression « droit d'ingérence », il déclare : « mais on ne peut pas intervenir sans appel, par effraction. L'ingérence n'est pas un viol. Changeons de mot, appelons le « droit d'intervention humanitaire » ou si vous voulez bien, droit de prévention des guerres [...]. Il faudra codifier le concept d'intervention qui n'existe pas pour le moment et ses applications, qui se font n'importe comment, avec n'importe qui, dans la hâte et toujours trop tard ; il faudra constituer une armée permanente des droits de l'homme, avec des soldats volontaires qui savent ce qu'ils viennent faire sur le terrain et pour combien de temps. Il ne s'agit pas d'une intervention militaire, mais d'une intervention humanitaire, menée non par les militaires, mais par les civils, au nom de la protection des droits de l'homme. Cela s'appellera le droit d'ingérence démocratique » Cf. KOUCHNER B., « Témoignages », in *Intervenir ? Droit de la personne et raison d'État, forum international sur l'intervention*, Paris, Grasset, 1993, p. 370.

⁴⁰⁵ Rapport de la (CIISE), « *La responsabilité de protéger* », p. 80-89 Cf. THOUVENIN J.-M., « Genèse de l'idée de responsabilité de protéger », in *La responsabilité de protéger*, colloque de Nanterre, *op. cit.*, p. 21.

personnes qu'on est censés secourir plutôt que de tenter de remettre en cause l'ordre international par des formulations tapageuses et polémiques. « *La responsabilité de protéger apparaît de ce fait comme le fruit de la méfiance, pour ne pas dire de la répulsion, généralement nourrie sur la scène internationale à l'égard de l'intervention humanitaire* »⁴⁰⁶. Ainsi, « *en voulant modifier les termes du débat, la CIISE se donne un double objectif. Jeter un pont entre le devoir moral et le droit formel de ne plus laisser les populations civiles livrées à elles-mêmes dans des situations graves de crise humanitaire, contournant ainsi la souveraineté étatique et ce faisant, elle entend dépasser le débat urticant de l'ingérence humanitaire, cette dernière incarnant le paradoxe du militaire déguisé en humanitaire* »⁴⁰⁷. Grâce à ces changements conceptuels, « la « *plasticité* » de la nouvelle notion, comme sa « *plastique* », *apparaissent comme des atouts* »⁴⁰⁸ afin de relancer le débat sur la protection des personnes. Rejetant toute filiation avec l'ingérence humanitaire, la responsabilité de protéger revendique a contrario le concept de sécurité humaine.

2. La filiation assumée avec la sécurité humaine

Apparu pour la première fois en 1994 dans un rapport du Programme des Nations unies pour le Développement sur le développement humain⁴⁰⁹, le concept de sécurité humaine⁴¹⁰ a été réaffirmé dans le rapport de la CIISE sur la responsabilité de protéger. La commission la définit comme « *la sécurité des gens – leur sûreté physique, leur bien-être économique et social, le respect de leur dignité et de leurs mérites en tant qu'êtres humains et la protection de leurs droits et de leurs libertés fondamentales* »⁴¹¹. Il s'agit d'une conception large de la sécurité à laquelle semble adhérer les initiateurs de la responsabilité de protéger. On pourrait même dire que le concept de sécurité humaine fonde la responsabilité de protéger. Dès lors, il est indispensable de comprendre cette évolution du concept de sécurité pour en saisir la portée dans la mesure où la sécurité humaine est au cœur même de la réflexion sur la responsabilité de protéger. En effet, « *c'est là une évolution importante, une transformation fondamentale de la vision de la sécurité, qui place l'individu comme référent sécuritaire de base, par opposition à l'État qui est le référent sécuritaire de la sécurité nationale ou « collective » au sens de la charte onusienne* »⁴¹². Ainsi, cette nouvelle conception de la sécurité

⁴⁰⁶ Ibidem.

⁴⁰⁷ MARCLAY E., « La responsabilité de protéger, un nouveau paradigme ou une boîte à outils », *Étude Raoul-Dandurand* publiée par la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, 01-11-2005, p. 5.

⁴⁰⁸ THOUVENIN J.-M., *op. cit.*, p. 26.

⁴⁰⁹ PNUD, *Rapport mondial sur le développement*, 1994.

⁴¹⁰ Voir notamment KHERAD R. (dir.), *La sécurité humaine, théorie(s) et pratique(s)*, colloque organisé en l'honneur du Doyen Breillat à la Faculté de droit de Poitiers les 5 et 6 février 2009, Pedone, Paris, 2010, 264 p.

⁴¹¹ Rapport de la (CIISE), « *La responsabilité de protéger* », *op. cit.*, p. 15.

⁴¹² MARCLAY E., *op. cit.*, p. 9.

suscite de nouvelles exigences et de nouvelles attentes concernant la manière dont les États traitent leur propre peuple. Une telle acception de la sécurité qualifiée d'« humaine » pourrait compléter et à terme, se substituer à la perception traditionnelle étroite de la sécurité territoriale qui se limitait au territoire et qui faisait abstraction des individus.

Par ailleurs, la notion de sécurité humaine peut donner lieu à deux interprétations qui ne sont pas contradictoires. En son sens large, elle inclut la pauvreté, la famine, la maladie et les catastrophes naturelles qui sont autant de risques pour la sécurité que les conflits armés. Dans sa définition la plus stricte, la sécurité humaine vise à protéger les individus contre les formes de menaces telles que les conflits violents, les violations des droits humains, l'arbitraire, l'utilisation des mines, la violence sexuelle, les déplacements internes ou la traite des êtres humains. Cette notion fait ressortir des conceptions changeantes et/ou contestées du lien entre la sécurité et l'État. Tout d'abord, parce que bien des menaces ne sont pas militaires, que ce soit par leur origine ou par la solution à y apporter. Ensuite, parce que certains aspects de la sécurité humaine résultent directement de mesures prises par l'armée ou par l'État lui-même contre sa propre population. « *Il convient toutefois de nuancer cette approche évolutive dans la mesure où la sécurité humaine ne supprime pas la sécurité internationale, elle permet juste d'attirer l'attention sur la sécurité de l'individu, en faisant valoir l'importance de considérer la sécurité de l'État non comme une fin en soi, mais plutôt comme un moyen de garantir la paix et la sécurité de la population* »⁴¹³. Le trait principal de cette notion, est en effet de placer l'être humain au centre des problématiques de maintien de la paix et de la sécurité internationale. En effet,

depuis le début des années quatre-vingt-dix et en particulier avec les horreurs dont la communauté internationale a été témoin en ex-Yougoslavie et au Rwanda, la sécurité n'est plus associée exclusivement à la souveraineté (du moins dans son sens classique), mais aussi au développement humain et à la protection des personnes contre toutes les formes de violence (violence de la nature et violence des autres hommes). On réalise de plus en plus que les questions sécuritaires ne renvoient pas nécessairement ou exclusivement à des menaces d'ordre militaire, mais touchent à des causalités relatives à la pauvreté, à l'environnement, à l'ordre politique interne des États, etc.⁴¹⁴

Concept théorique, la notion de sécurité humaine a fait l'objet d'un essai d'institutionnalisation traduit par la mise en place de la Commission sur la sécurité humaine. Cette commission a engagé des réflexions sur la détermination des activités et des objectifs politiques nécessaires pour accompagner l'ONU dans ses efforts d'assurer la sécurité pour tous. En 2003, la commission a élaboré un rapport envoyé au Secrétaire général de l'ONU, dans lequel est présenté un cadre à l'intérieur duquel le concept de la sécurité humaine devrait être développé. Dans son rapport final, « Human Security Now », la Commission examine six

⁴¹³ COLARD D., « La doctrine de la « sécurité humaine » le point de vue d'un juriste », in *La sécurité humaine, une nouvelle conception des relations internationales*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 38.

⁴¹⁴ Idem, p. 3.

sphères où la sécurité humaine peut s'organiser il s'agit en l'occurrence des conditions d'individus victimes des conflits armés, des conditions des personnes en mouvements (réfugiés, déplacés et immigrants), de la phase transitoire entre la guerre et la paix, la sécurité économique, la santé et enfin l'éducation ⁴¹⁵.

Ainsi on se rend bien compte que la CIISE qui entend « reconceptualiser » la doctrine de l'intervention humanitaire ne pouvait que s'inscrire dans la logique initiée par la sécurité humaine dans la mesure où, avec la nouvelle notion de sécurité humaine, on déplace l'axe principal du débat sur l'intervention, de la sécurité territoriale par des armements militaires vers la sécurité par le développement humain et vers l'accès à l'alimentation, à l'emploi et à la sécurité écologique. De même, la reconnaissance internationale de l'idée selon laquelle la notion de sécurité doit dépasser la sphère des États pour inclure également les individus, a constitué une évolution importante de la réflexion sur le sujet de la protection de personnes durant les catastrophes. Aussi « assiste-on à la naissance du vocable de sécurité humaine largement axé sur l'individu comme sujet central de la question humanitaire. Cette philosophie est ainsi clairement définie aussi bien dans le Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), « La responsabilité de protéger » présenté en septembre 2001, que dans le rapport de la Commission sur la sécurité humaine, publié en mai 2003 » ⁴¹⁶. Les fondements de la responsabilité de protéger ayant été relevés, quel est son contenu ?

B. L'affirmation d'une « collectivisation » de la responsabilité de protéger les personnes en détresse

L'un des événements majeurs de la société internationale ces dernières années, est le développement de la question des droits de l'homme. À cet effet si l'axe principal de la responsabilité de protéger concerne l'intervention humanitaire, ce rapport s'inscrit avant tout dans un contexte international marqué par une certaine idée de solidarité entre les individus au sein de la société internationale. Il paraît par conséquent logique que la responsabilité de protéger consacre une « collectivisation » de la responsabilité de protéger tous les êtres humains. Cette responsabilité collective concerne en premier lieu l'État territorial auquel est dévolu le rôle principal en matière de protection des personnes. À cette responsabilité de l'État territorial, s'ajoute la responsabilité subsidiaire de la société internationale (1) dont y conviendrait d'énoncer les moyens d'actions (2).

⁴¹⁵ Rapport de la Commission sur la sécurité humaine : *La sécurité humaine maintenant*, Presses de Sciences Po, 2003.

⁴¹⁶ MBONDA E.-M., *La sécurité humaine et la responsabilité de protéger : vers un ordre international plus humain ?*, disponible sur <http://aceci.org/documents/CollResp2Protect.pdf>, p. 1.

1. Une responsabilité partagée de protéger les personnes en détresse

Pour la CIISE, perçue comme un principe fonctionnel des relations internationales, la souveraineté implique nécessairement une double responsabilité à la charge des États, une responsabilité externe de respect de la souveraineté des autres États, mais aussi, une responsabilité interne de respect de la dignité et des droits fondamentaux des populations vivantes sur le territoire de l'État. On parlera alors d'une souveraineté responsable. La souveraineté responsable implique à la charge de tout État, une responsabilité, au premier abord, de protéger ses propres citoyens. Autrement dit,

la souveraineté n'est pas seulement une créance ou une prérogative de l'État ; elle correspond aussi à une obligation sinon, à une responsabilité à l'égard de ses populations. Cette idée correspond non seulement à l'État du droit international et du système étatique moderne, mais également à une réalité concrète qui renvoie à la question de savoir qui est le mieux placé pour obtenir le résultat voulu. Les autorités nationales sont les mieux placées pour prendre les mesures propres à empêcher que les problèmes internes ne dégénèrent en conflit ⁴¹⁷.

« Perçue comme une responsabilité de l'État, la souveraineté suppose donc que les États se mettent au service des hommes, c'est-à-dire, de la population de l'État souverain » ⁴¹⁸. Dès lors, « *la souveraineté doit être considérée comme un instrument de réalisation du bien-être des populations et les dépositaires du pouvoir souverain doivent comprendre que l'autorité souveraine n'est qu'un moyen dont ils disposent pour assurer la protection d'un peuple par le moyen de l'ordre et du droit* » ⁴¹⁹. En se fondant sur cette nouvelle approche de la souveraineté, « *cela signifierait que la source de cette responsabilité n'aurait pas à être recherchée dans les traités ou la coutume, contrairement à la méthode que l'on a suivie précédemment, mais devrait être considérée comme inhérente à la souveraineté* » ⁴²⁰. S'il est ainsi établi que la souveraineté doit devenir un « *principe serviteur* » ⁴²¹, l'effet corrélatif devrait consister en une véritable responsabilité des États de protéger les hommes et les femmes vivant dans leur sphère d'influence contre les catastrophes naturelles et les meurtres à grande échelle ou encore, les viols systématiques. De ce fait « *le passage d'une souveraineté de contrôle à une souveraineté de responsabilité* » ⁴²² est pleinement justifié.

Par ailleurs, aux termes du rapport de la Commission Evans-Sahoun, la souveraineté-responsabilité implique trois conséquences. « *D'abord, les autorités étatiques sont responsables des*

⁴¹⁷ Rapport de la (CIISE), « *La responsabilité de protéger* », *op. cit.*, p. 18.

⁴¹⁸ PETERS A., « Le droit d'ingérence et le devoir d'ingérence, vers une responsabilité de protéger », *Revue de droit international et de droit comparé*, 2002, vol. 79, p. 296.

⁴¹⁹ ROUGIER A., « La théorie de l'intervention d'humanité », *RGDIP*, 1910, *op. cit.*, p. 469.

⁴²⁰ THOUVENIN J.-M., précité, p. 30.

⁴²¹ PETERS A., « Le droit d'ingérence et le devoir d'ingérence, vers une responsabilité de protéger », *Revue de droit international et de droit comparé*, *op. cit.*, p. 297.

⁴²² Rapport de la (CIISE), « *La responsabilité de protéger* » p. 14, § 2-14.

*fonctions qui favorisent le bien-être de leurs ressortissants. Elles sont ensuite, responsables envers leur citoyen sur le plan interne et à l'égard de la société internationale représentée par l'ONU. Enfin, la responsabilité signifie que les États doivent rendre des comptes pour leurs activités et aussi pour leur carence »*⁴²³. Il s'ensuit que,

si l'État est incapable de remplir sa tâche de protéger son peuple, la lacune doit être comblée par les autres États. Dès lors, quand une population souffre gravement des conséquences d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression exercée par l'État ou de l'échec de ses politiques et lorsque l'État en question n'est pas disposé ou apte à mettre un terme à ces souffrances ou à les éviter, la responsabilité de protéger prend le pas sur le principe de non intervention⁴²⁴.

Autant dire que si la responsabilité de protéger incombe en premier lieu à l'État dont la population est directement touchée, « *il subsiste [estime la CIISE], une responsabilité résiduelle qui incombe à la communauté des États dans son ensemble et cette responsabilité « subsidiaire » est activée lorsque tel ou tel État est manifestement soit incapable, soit peu désireux d'accomplir sa responsabilité de protéger ; ou est lui-même l'auteur effectif des crimes ou atrocités en question ; ou lorsque des personnes vivant à l'extérieur d'un État donné sont directement menacées par des actes qui se dérouleront dans cet État »*⁴²⁵. Autrement dit, « *si ce devoir de protection incombe en premier lieu à l'État territorial, il incombe également à la société internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens, pacifiques appropriés, conformément aux chapitre VI et VII de la Charte des Nations unies, d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité »*⁴²⁶.

Enfin, « le rapport sur la « responsabilité de protéger » souligne

qu'un État souverain est certes habilité en droit international à exercer une compétence exclusive et totale à l'intérieur des frontières de son territoire et les autres États ont l'obligation correspondante de ne pas intervenir dans les affaires intérieures d'un État souverain. Mais l'intervention à des fins de protection humaine, y compris l'intervention militaire dans des cas extrêmes, est admissible lorsque des civils sont en grand péril ou risquent de l'être et que l'État en question ne peut pas ou ne veut pas mettre fin à ce péril ou en est lui-même l'auteur⁴²⁷.

Fondamentalement, la norme est la responsabilité de l'État de protéger ses citoyens. On pourrait aller jusqu'à dire que la responsabilité internationale n'est que secondaire dans la mesure où « *l'État reste néanmoins le fondement de la responsabilité de protéger, qui vise à construire une souveraineté responsable et non à la saper »*⁴²⁸. Pour autant quels sont les moyens dont dispose la société internationale afin de permettre la mise en œuvre de la responsabilité de protéger ?

⁴²³ Rapport de la (CIISE) « *La responsabilité de protéger* », p. 14, § 2-15.

⁴²⁴ Rapport de la (CIISE) « *La responsabilité de protéger* », Sommaire, p. xi.

⁴²⁵ Rapport de la (CIISE) « *La responsabilité de protéger* », p. 18§ 2-31.

⁴²⁶ Document final du Sommet mondial de 2005, A/RES/60, par 138.

⁴²⁷ CROUZATIER J.-M., « Le principe de la responsabilité de protéger : avancée de la solidarité internationale ou ultime avatar de l'impérialisme », *Revue Aspects*, n° 2, 2008, p. 19.

⁴²⁸ Rapport du Secrétaire général des Nations unies, « *Implementing the responsibility to protect* » A/63/677 du 12 janvier 2009.

2. L'inventaire des moyens de mise en œuvre de la responsabilité de protéger

Afin de permettre la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, la commission a énuméré une série de mesure allant d'actions préventives à des actions réactives et reconstructives.

En ce qui concerne les actions préventives, la commission a beaucoup insisté sur ce volet. En effet, d'ordinaire, l'accent mis sur le recours à la force occulte le fait que la responsabilité est avant tout prévention. L'intérêt de mettre l'accent sur la prévention permettra en effet d'éviter toute intervention à caractère humanitaire. Cette démarche préventive concerne avant tout les causes profondes des conflits. Mais qu'entend-on par causes profondes des conflits ? On distingue généralement les causes sous-jacentes ou « profondes » de celles qui déclenchent un conflit armé et en sont la cause « directe »⁴²⁹. Dès lors,

si par le passé en voulant comprendre les conflits contemporains on s'est appuyé sur ces causes directes, il convient désormais de rechercher avant tout les causes profondes afin de comprendre et trouver des solutions adéquates aux conflits contemporains. Ces causes profondes sont notamment la pauvreté, la répression politique et l'inégale répartition des ressources naturelles au sein des États⁴³⁰.

Plus récemment c'est au tour du Secrétaire général des Nations unies d'insister sur la nécessité de prendre en compte les causes profondes des conflits plutôt que leurs symptômes en affirmant ceci « *le Conseil de sécurité a un rôle à jouer pour agir avec les autres organes intergouvernementaux afin de lutter contre les causes profondes des conflits, parmi lesquelles figurent les conséquences économiques et politiques des changements climatiques* »⁴³¹.

En outre, selon la (CIISE), la prévention au niveau des causes profondes comporte quatre aspects. Le premier aspect concerne le traitement des besoins et carences politiques.

Cela comprendra la création de capacités et d'institutions démocratiques ; la répartition constitutionnelle des pouvoirs ; l'alternance et les arrangements en matière de redistribution ; l'établissement de mesures renforçant la confiance entre les différents groupes ou communautés ; le soutien à la liberté de la presse et à l'État de droit ; la promotion de la société civile ; et d'autres types d'initiatives du même ordre qui s'insèrent plus ou moins dans le cadre de la sécurité humaine⁴³².

Le second aspect concerne le traitement des privations et de l'inégalité des chances économiques. À cet effet, l'ancien Secrétaire général des Nations unies Kofi Annan affirmait

⁴²⁹ Rapport de la (CIISE), « *La responsabilité de protéger* », *op. cit.*, p. 25.

⁴³⁰ Ibid.

⁴³¹ Position de l'actuel Secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-moon, lors des débats du 17 avril 2007 sur les changements climatiques. Ce débat de réflexion, intitulé : « *Énergie, sécurité et climat* », à l'initiative de la Grande Bretagne, ne fut néanmoins suivi d'aucune résolution.

⁴³² Rapport de la (CIISE), « *La responsabilité de protéger* », *op. cit.*, p. 26.

que « *les pays pauvres, en particulier ceux où il existe de profondes inégalités entre groupes ethniques ou religieux, risquent beaucoup plus d'être entraînés dans des conflits que les pays riches* »⁴³³.

Il peut alors s'agir de l'aide au développement et de la coopération dans la lutte contre les inégalités de répartition des ressources et des chances ; de la promotion de la croissance économique et des possibilités qu'elle offre ; de l'amélioration des termes de l'échange et des possibilités d'accès aux marchés extérieurs pour les pays en développement ; de l'incitation à procéder aux réformes économiques et structurelles nécessaires ; et de l'assistance technique pour le renforcement des instruments et des institutions de réglementation⁴³⁴.

Le troisième aspect est relatif au renforcement des protections et institutions juridiques.

Il peut alors s'agir de soutenir les efforts tendant à consolider l'État de droit ; de protéger l'intégrité et l'indépendance du pouvoir judiciaire ; de promouvoir l'honnêteté et la responsabilisation des agents chargés de l'application de la loi ; de renforcer les protections accordées aux groupes vulnérables, en particulier aux minorités ; et de fournir un soutien aux institutions et aux organisations locales qui s'emploient à promouvoir les droits de l'homme⁴³⁵.

Enfin, le quatrième aspect de la prévention des causes profondes des conflits concerne le lancement des réformes qui s'imposent dans le secteur militaire et les autres services de sécurité de l'État.

Ce qui peut consister à améliorer l'éducation et la formation dans les forces armées ; à assurer la réinsertion des anciens combattants ; à renforcer les mécanismes de contrôle civil, y compris le contrôle budgétaire ; à encourager les efforts tendant à obliger les services de sécurité à rendre compte de leurs actes et à agir dans les limites de la loi ; et à promouvoir le respect des régimes de contrôle des armements, de désarmement et de non-prolifération, notamment le contrôle des transferts d'armes légères et de petit calibre et l'interdiction des mines terrestres⁴³⁶.

Outre la prévention des causes profondes des conflits, il convient également d'assurer la prévention des causes directes des conflits. « *L'éventail des différents aspects des causes directes des conflits ne diffère pas fondamentalement de celui des causes directes, mais ce sont les outils qui s'y retrouvent qui diffèrent en raison du délai plus court dont on dispose pour obtenir des résultats* »⁴³⁷. Au demeurant, « *la caractéristique essentielle et commune à toutes ces actions et mesures est qu'elles visent – même lorsque l'État concerné est réticent à coopérer – à écarter absolument toute nécessité de recourir à des mesures directement coercitives à l'encontre dudit État* »⁴³⁸.

Si dans la première de ces hypothèses, la primauté sera accordée à l'État, en vue de mettre en place un édifice juridique et institutionnel apte à assurer une juste intégration de ces populations au tissu social, dans la seconde d'entre elles, le rôle des acteurs tiers sera bien plus prépondérant. En outre, si dans le premier cas l'État, en tant que destinataire principal de l'obligation de protection, est encore en position de « renverser la vapeur » et de jouer son rôle de « protecteur », il apparaît

⁴³³ Rapport du Millénaire, « *Nous les peuples : le rôle des Nations unies au XXI^e siècle* », Doc. A/54/2000, § 70. Disponible sur <http://www.un.org/french/millenaire/sg/report/chap1.html>.

⁴³⁴ Rapport de la CIISE, p. 27.

⁴³⁵ Ibidem.

⁴³⁶ Ibidem.

⁴³⁷ Rapport de la CIISE, p. 26-27.

⁴³⁸ Idem, p. 27.

que dans la deuxième hypothèse, l'imminence de la menace pourra lui être imputable dans une large mesure, qu'il ait pris des mesures préventives s'étant avérées insuffisantes ou qu'il se soit illustré par une inaction périlleuse, voire parfois, coupable ⁴³⁹.

Ainsi, les premières mesures de prévention directe concernent l'action politico-diplomatique. Dans ce cas de figure,

on verra intervenir le Secrétaire général de l'ONU appuyé par des missions d'établissement des faits, des contacts avec des groupes d'amis, des efforts de commissions de personnalités imminentes, le dialogue et la médiation par le biais des bons offices, les appels internationaux et les ateliers de dialogue et de résolution des problèmes dans le cadre de « seconde filière » non officielle ⁴⁴⁰.

Toutefois, en cas d'insuffisance de ces mesures incitatives,

la prévention directe d'ordre politico-diplomatique, peut aller jusqu'à la menace ou l'imposition de sanctions politiques, d'isolement politique, de suspension de la participation aux travaux de certaines organisations, des restrictions frappant les déplacements ou les avoirs de certaines personnes [...] et d'autres mesures de ce type ⁴⁴¹.

Les secondes mesures de prévention directe sont d'ordre économique.

Elles peuvent comporter des incitations aussi bien positives que négatives. Les mesures incitatives positives comprennent entre autres la promesse de financements ou d'investissements nouveaux ainsi que des conditions commerciales plus favorables. En cas d'échec de ces mesures positives, des mesures négatives seront utilisées. Il s'agira notamment de menaces de sanctions commerciales et financières, d'un retrait des investissements, etc. ⁴⁴².

À côté de ces mesures politiques et économiques, il existe des mesures à caractère plus juridique. « *Il s'agira alors d'offres de médiation ou d'arbitrage ainsi que le déploiement d'observateurs chargés de surveiller le respect de normes relatives aux droits de l'homme* » ⁴⁴³. Sur ce point la Commission n'a pas réellement innové dans la mesure où ces mécanismes sont déjà prévus dans le cadre des mesures de règlements pacifiques des différends en droit international.

Contrairement aux précédentes mesures dont l'effectivité est plus que discutable, les mesures de prévention à caractère juridique ont déjà fait leur preuve qu'il s'agisse des Tribunaux pénaux internationaux ou même plus récemment la mise en place de la Cour pénale internationale dont l'objectif premier est certes la répression des violations du droit international, mais elle a avant tout un objectif préventif tendant à dissuader les éventuels contrevenants au droit international humanitaire ⁴⁴⁴.

Enfin,

les mesures de prévention directe concernent également des mesures à caractère militaire. Certes ces mesures apparaissent plus limitées, mais il convient de les mentionner. Elles peuvent

⁴³⁹ COLAVITTI R., « La responsabilité de protéger : une architecture pour le droit international des minorités », *Revue Aspects*, n° 2, 2008, p. 38.

⁴⁴⁰ Rapport de la (CIISE), « *La responsabilité de protéger* », p. 27.

⁴⁴¹ Ibid.

⁴⁴² Ibidem.

⁴⁴³ Rapport de la (CIISE), « *La responsabilité de protéger* », *op. cit.*, p. 28.

⁴⁴⁴ Ibid.

prendre la forme d'opérations de reconnaissance à distance et en particulier d'un déploiement préventif consensuel comme l'illustre la mise en place de la force de déploiement préventif des Nations unies en Macédoine de 1992 à 1999. Aussi, dans les cas extrêmes, la prévention directe peut aller jusqu'à la menace de l'emploi de la force ⁴⁴⁵.

Qu'il s'agisse de mesures de préventions sur les causes profondes ou les causes directes, la prévention des conflits suppose la participation de prime abord des États et ces efforts des États seront appuyés par ceux de la société internationale. Ainsi, la mise en œuvre de cette panoplie vise avant tout à éviter toute intervention de la part de société internationale. Pourtant, l'on a pu constater par le passé, des réticences de la part des États face à ces mesures incitatives bénignes arguant une violation de leur souveraineté. C'est une position extrême qui peut facilement justifier une intervention de la société internationale. Or, une intervention ne doit être envisagée que lorsque la prévention échoue et le meilleur moyen d'éviter l'intervention est donc de faire en sorte qu'elle n'échoue pas. La mise en œuvre de ces mesures s'avère toutefois complexe en pratique en raison de difficultés opérationnelles relatives au mécanisme de fonctionnement du Conseil de sécurité. C'est la raison pour laquelle il convient d'envisager dès que survient la crise, une intervention de la société internationale afin de limiter les dégâts en matière de perte en vies humaines. Si selon les initiateurs de la responsabilité de protéger, ce qu'il faut de la part de la société internationale, c'est un changement fondamental d'État d'esprit c'est-à-dire un passage d'une « *culture de la réaction* » à une « *culture de la prévention*, que convient-il de faire lorsque ces moyens préventifs montrent leurs limites à assurer une meilleure protection des personnes ?

Il est de plus en plus admis que la société internationale ne peut rester indifférente devant des situations où la protection d'êtres humains est nécessaire. Consciente de cette réalité, la responsabilité de protéger comporte une dimension réactive. Toutefois, la dimension active de la responsabilité de protéger n'intervient que lorsque les mesures de prévention ne parviennent pas à résoudre le problème ou à empêcher que la situation se détériore. Par ailleurs l'un des premiers principes, en matière de réaction comme en matière de prévention, est qu'« *il faut toujours envisager les mesures les moins intrusives et coercitives avant celles qui le sont le plus* » ⁴⁴⁶. Dès lors, avant d'envisager une intervention militaire à des fins humanitaires, il conviendrait d'épuiser toutes les mesures préventives ainsi que toutes les actions coercitives notamment des sanctions d'ordre politique, économique et militaire. Ainsi,

les sanctions dans le domaine politico-diplomatique concernent les restrictions touchant la représentation diplomatique notamment l'expulsion du personnel diplomatique, mais aussi les restrictions sur les déplacements surtout à destination des grands centres commerciaux

⁴⁴⁵ Ibidem.

⁴⁴⁶ Rapport de la (CIISE), « *La responsabilité de protéger* », *op. cit.*, p. 33.

internationaux ainsi que la suspension de la participation à des organisations internationales ou régionales allant jusqu'à l'exclusion et le refus d'admettre un pays dans une organisation ⁴⁴⁷.

Par ailleurs, « *peuvent être considérées comme des sanctions à caractère militaire, les embargos sur les armes et l'interruption de la coopération militaire et des programmes d'entraînement* » ⁴⁴⁸. Enfin,

il est possible de sanctionner économiquement un État qui violerait les droits de l'homme. On peut ainsi bloquer les avoirs à l'étranger des dirigeants de même que des restrictions frappant des activités lucratives touchant par exemple, le pétrole, le bois et les drogues. Aussi, l'interdiction des liaisons aériennes a-t-elle été utilisée dans un certain nombre de cas et consiste généralement à interdire le trafic aérien international à destination ou en provenance d'un lieu donné ⁴⁴⁹.

À propos de ces sanctions économiques, militaires, politiques pour lesquels la CIISE ne fait pas réellement preuve d'innovation il convient de les utiliser avec prudence. L'expérience a montré que « *ces mesures non militaires peuvent être très brutales et aveugles et elles doivent être maniées avec un soin extrême pour éviter de faire plus de mal que de bien aux populations civiles* ». En effet, « *les sanctions économiques généralisées, en particulier, sont de plus en plus discréditées, depuis quelques années, car nombreux sont ceux qui constatent que les difficultés qu'elles imposent à la population civile sont généralement sans commune mesure avec l'effet qu'elles peuvent avoir sur le comportement des principaux acteurs* » ⁴⁵⁰. C'est pourquoi l'ONU fait de plus en plus le choix de sanctions ciblées visant des groupes de dirigeants et d'organismes de sécurité responsables de violations graves des droits de l'homme.

Ainsi c'est seulement en cas d'échec de toutes ces mesures et « *dans des cas extrêmes et exceptionnels que la responsabilité de réagir peut signifier la nécessité d'engager une action militaire* ». Dès lors, « *étant donné ce vaste accord international sur la nécessité dans des cas exceptionnels de risque humanitaire, d'engager une action militaire coercitive transfrontière, il faut s'attacher à définir le plus précisément possible ces circonstances exceptionnelles, de manière à maximiser les chances de parvenir à un consensus chaque fois que le cas se présente* » ⁴⁵¹. Pour cela six critères ont été énumérés pour une intervention militaire : une autorité appropriée, une juste cause, une bonne intention, un dernier recours, la proportionnalité des moyens et des perspectives raisonnables ⁴⁵².

Pour finir, il convient de rappeler que l'engagement de la société internationale d'aider les États confrontés à un conflit armé ne saurait se limiter à des moyens préventifs et réactifs, ceci implique également la participation de l'ensemble de la société internationale à la reconstruction de cet État. Or, trop souvent ce volet de l'aide internationale a été négligé, ce qui a eu des conséquences néfastes pour ces pays en crise qui ont eu du mal à remettre en

⁴⁴⁷ Idem, p. 35.

⁴⁴⁸ Ibid.

⁴⁴⁹ Ibidem.

⁴⁵⁰ Rapport de la (CIISE), p. 33-34.

⁴⁵¹ Idem, p. 35.

⁴⁵² Pour une étude plus approfondie de ces critères Cf. *Supra*.

place leurs différentes institutions. Dans le cadre de la responsabilité de reconstruire, la contribution de la société internationale viserait « à ramener une paix durable et à promouvoir la bonne gouvernance et un développement durable » mais aussi à « rétablir la sécurité et l'ordre public, en partenariat avec les autorités locales »⁴⁵³.

Il s'agit prioritairement de rétablir l'ordre et la sécurité afin de permettre la reconstruction des institutions et du tissu social. À cet effet, la commission identifie trois domaines particulièrement vitaux que sont la sécurité, la justice et le développement économique auxquels il faudra porter une attention particulière afin de consolider la paix et le développement au sein des États postérieurement à une situation de conflit armé⁴⁵⁴.

Ainsi,

en ce qui concerne le domaine de la sécurité, la priorité doit être accordée à la sécurité de l'ensemble de la population, car les situations post-conflit sont souvent le théâtre d'un nettoyage ethnique, dans la mesure où les groupes qui étaient auparavant des victimes s'en prennent à ceux qui étaient alliés à leurs anciens oppresseurs mais également à la consolidation de la paix⁴⁵⁵.

À cet effet, l'ancien Secrétaire général des Nations unies Kofi Annan affirmait « la consolidation de la paix après les conflits suppose des mesures intégrées et coordonnées visant à éliminer les causes profondes de la violence, qu'elles soient politiques, juridiques, institutionnelles, militaires, humanitaires, environnementales, économiques et sociales, culturelles ou démographiques ou, encore, qu'elles concernent les droits de l'homme et à jeter les bases d'une paix durable »⁴⁵⁶. Par ailleurs, il convient également de s'attaquer à l'un des problèmes les plus récurrents dans la phase post-intervention, il s'agit du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion des forces de sécurité locales. Des programmes de démobilisation et de réinsertion ont ainsi été mis en œuvre suite aux différents conflits en République démocratique du Congo, au Liberia et en Côte d'Ivoire. Cette phase de démobilisation doit être accompagnée d'un processus de reconstruction de l'armée afin d'en faire une armée civique et républicaine sensibilisée aux questions de droits et de protection de la population. Dans la phase de reconstruction, au-delà de la sécurité, l'accent doit également être mis sur la justice et la réconciliation. Les pays dans lesquels surviennent des conflits armés, sont des pays dans lesquels le système judiciaire connaît des défaillances d'ailleurs accentuées par la situation de crise. Ainsi, « aux Nations unies, le constat a été fait de la nécessité de remettre en place le système judiciaire le plus rapidement possible »⁴⁵⁷. L'argument avancé au soutien de cette exigence est que « si une force d'intervention a pour mission de protéger les populations contre de nouvelles violations des droits de l'homme mais qu'il n'existe aucun système en état de fonctionnement pour

⁴⁵³ Rapport de la (CIISE), « La responsabilité de protéger », p. 43.

⁴⁵⁴ Ibid.

⁴⁵⁵ Idem, p. 45.

⁴⁵⁶ Rapport du Secrétaire général sur les activités de l'organisation, 27 août 1998, Doc. A/53/1, page 10. Disponible sur le site officiel des Nations unies : www.un.org.

⁴⁵⁷ Rapport de la (CIISE), « La responsabilité de protéger », p. 46.

traduire les coupables en justice, non seulement la mission de la force est de ce point de vue irréalisable, mais l'ensemble de l'opération risque de perdre en crédibilité tant sur place qu'au plan international»⁴⁵⁸. La reconstruction du système judiciaire permettra également de poursuivre les auteurs de crimes. Sur ce plan, deux options s'offrent aux États. Réhabiliter le système judiciaire national afin de pouvoir juger les criminels au niveau national ou en cas de défaillance du système judiciaire, permettre à la Cour pénale internationale de pouvoir juger ceux qui se seront rendus coupables de crimes internationaux afin d'éviter le sentiment d'une justice des vainqueurs. Ainsi, suite à un conflit armé, lorsque les individus auront le sentiment que justice aura été faite, le processus de réconciliation nationale aura de fortes chances d'aboutir. Fort heureusement, « *plusieurs organisations non gouvernementales ont déjà mis en place des programmes de justice qui peuvent s'adapter en fonction des circonstances propres à un large éventail d'opérations et qui devraient être considérés comme faisant partie intégrante de toute stratégie de consolidation de la paix après une intervention en attendant le rétablissement des institutions locales* »⁴⁵⁹. « *Une autre problématique connexe a trait aux réfugiés et à la nécessité de leur permettre de vivre décemment dans les camps de réfugiés et la mise en œuvre de programmes d'aide au retour*»⁴⁶⁰. Aussi, la justice doit-elle être accompagnée d'un processus de réconciliation afin de rétablir le lien social et permettre une meilleure reconstruction des États en crise. Enfin, « *le processus de reconstruction doit permettre à terme un développement des États en crise. L'idée est d'encourager la croissance économique et le développement durable. En tout état de cause, la dimension reconstructrice de la responsabilité de protéger appelle une planification rationnelle et un désengagement progressif des organismes internationaux* »⁴⁶¹. Ainsi, « *ceux-ci ne sauraient négliger cette étape essentielle, sous peine de voir renaître le conflit, mais ne sauraient également faire l'économie d'une participation suffisante des acteurs locaux. La reconstruction de l'appareil d'État exige que la démocratie ne soit pas octroyée et la pérennisation de l'ordre ne saurait se faire sans une prise de responsabilité progressive des acteurs locaux, régionaux et nationaux* »⁴⁶². Au final, l'objectif de cette démarche sur le long terme est de permettre le redressement général de l'État dans la mesure où dans l'ensemble du processus de mise en œuvre de la responsabilité de protéger, la société internationale ne fait qu'accompagner les États et non se substituer à eux. Dès lors on peut aisément affirmer que les idées qui président à la destinée du concept de responsabilité de protéger tentent de ménager efficacement la souveraineté des États avec la nécessaire protection des personnes. On peut donc se réjouir que les idées contenues dans le rapport de la CIISE aient été reprises

458 Ibid.

459 Ibidem

460 Ibidem.

461 Idem, p. 47.

462 COLAVITTI R., « La responsabilité de protéger : une architecture pour le droit international des minorités », *op. cit.*, p. 46.

dans le document final du sommet mondial de 2005 qui consacre deux types de responsabilités. La première et principale, est celle qu'à l'État territorial de protéger sa population, la seconde est celle de la société internationale. À cet effet précisaient non sans une certaine solennité les chefs d'État et de gouvernement, « *nous l'acceptons et agissons de manière à nous y conformer* ». Un engagement politique semblait avoir été souscrit, mais qu'en est-il sur le plan juridique ?

§ 2. UNE PLUS VALUE JURIDIQUE LIMITÉE

Il est vrai que par rapport aux doctrines précédentes de l'intervention humanitaire, la responsabilité de protéger apparaît moins chargée et mieux définie. Sans oublier que lors du sommet mondial de 2005, les États ont reconnu leur « devoir de protection envers les populations » reprenant les termes du rapport de la CIISE. Mais, il convient d'aller au-delà des mots et des déclarations solennelles pour tester la juridicité de cette théorie. Sur ce point, force est de constater qu'au-delà des changements terminologiques, les initiateurs de la responsabilité de protéger n'ont pas véritablement fait preuve d'innovation en ce qui concerne la formulation de nouvelles règles et principes, dans la mesure où ce concept apparaît davantage comme une synthèse de nombreux rapports antérieurs (A). De plus, contrairement à ce qui est généralement affirmé, la responsabilité de protéger n'a pas permis l'émergence d'une nouvelle norme de droit international en matière de protection des personnes (B).

A. Des changements plus formels que matériels

À la lecture du rapport de la (CIISE) sur la responsabilité de protéger, deux idées maîtresses ont été formulées afin de « reconceptualiser » la doctrine de l'intervention à des fins humaines. Si par reconceptualiser on entend très certainement redéfinir voire réformer la doctrine de l'intervention humanitaire, l'analyse de ces idées maîtresses permet de se rendre compte que bon nombre des principes contenus dans le rapport de la CIISE avaient déjà été énoncés et largement développés. Or, afin de montrer sa volonté de proposer une théorie nouvelle, il eût fallu que la commission fasse des propositions « chocs » et véritablement innovantes.

Ainsi la première idée maîtresse contenue dans le rapport de la CIISE et qui représente une fausse nouveauté est l'affirmation d'une responsabilité partagée de protéger tous les êtres humains. Pour mémoire, cette responsabilité repose sur le postulat suivant : premièrement, la souveraineté des États implique une responsabilité et c'est à l'État lui-même qu'incombe, au premier chef, la responsabilité de protéger son peuple. Deuxièmement, quand une population souffre gravement des conséquences d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression exercée par l'État ou de l'échec de ses politiques et lorsque l'État en question n'est pas disposé

ou apte à mettre un terme à ces souffrances ou à les éviter, la responsabilité internationale de protéger prend le pas sur le principe de non-intervention. Ce postulat appelle une double observation ou plus exactement une double critique à propos du caractère novateur des principes qui fondent la responsabilité de protéger.

Ainsi la première critique concernera la théorie de la souveraineté-responsable avec laquelle la CIISE entend redéfinir la souveraineté. En effet, pour la (CIISE), l'évolution du droit international ayant imposé de nombreuses limites à la liberté d'action des États, les conditions dans lesquelles s'exerce la souveraineté ont quelque changé. D'ailleurs, « *même chez les plus fervents partisans de la souveraineté des États, celle-ci ne les autorise plus à prétendre que l'État dispose encore du pouvoir illimité de faire ce qu'il veut à sa propre population* »⁴⁶³. Et poursuit-elle, « *il fallait par conséquent partir d'une acception moderne de la souveraineté comme responsabilité entendue, d'une part, comme une responsabilité externe impliquant le respect de la souveraineté des autres États et d'autre part, en une responsabilité interne consistant à respecter la dignité et les droits fondamentaux de toute personne vivant sur le territoire de l'État* »⁴⁶⁴.

Or, peut-on réellement parler d'une redéfinition de la souveraineté quand on sait que la souveraineté a toujours impliqué un certain nombre de responsabilités de l'État vis-à-vis de sa propre population. Déjà, au XIII^{ème} siècle, Saint Thomas d'Aquin considérait « *l'État souverain comme celui où le pouvoir et la raison poursuivaient le bien commun, évitant l'arbitraire et l'oppression* »⁴⁶⁵. Au moment de le définir, Hugo Grotius souligne, à son tour, que l'État poursuit l'objectif de permettre aux hommes « *de jouir de droits et d'avantages communs* »⁴⁶⁶. De même, le célèbre article d'Antoine Rougier sur la théorie de l'intervention d'humanité semble montrer de troublantes similitudes avec de nombreux préceptes contenus dans le rapport de la CIISE sur la responsabilité de protéger⁴⁶⁷. Ainsi à propos de la définition de la souveraineté et de ce qu'elle implique, l'auteur affirme que « *l'État a pour fonction essentielle de dégager et d'appliquer le droit humain*

⁴⁶³ Rapport de la (CIISE), « *La responsabilité de protéger* » p. 9, paragraphe 35.

⁴⁶⁴ Ibidem.

⁴⁶⁵ VANKLEFFENS E.-N., « Sovereignty in international law », *RCADI*, 1953, vol. I, p. 37. Dans le texte original, il faut lire: « The sovereign state according to St. Thomas, in which power and reason both aim at the common good, whilst avoiding arbitrariness and oppression ».

⁴⁶⁶ GROTIUS H., *De Jure Belli et Pacis*, (1625), Livre 1er, chap. I, § 14. « A state is a perfect body of free men, united together in order to enjoy common rights and advantages ». Dans la version originale, l'État se définit comme : « *Est autem civitas coetus perfectus liberorum hominus juris fruendi et communis utilitatis causasociatus* ».

⁴⁶⁷ Cette théorie de la double responsabilité avait été déjà énoncée dans le célèbre article de Rougier concernant l'intervention d'humanité. À ce propos l'auteur affirmait : « [...]si la souveraineté interne et la souveraineté externe ne sont que deux aspects d'un même pouvoir de décision, il faudrait en conclure que l'une ne peut pas disparaître tandis que l'autre reste complètement intacte et que tout contrôle, toute domination d'un État sur un autre atteint la souveraineté dans ses deux manifestations à la fois [...] ». Cf. ROUGIER A., « La théorie de l'intervention d'humanité », *RGDIP*, 1910, p. 486.

*et que ce droit humain impose à l'État d'accomplir certaines fonctions vis-à-vis des individus : fonction de protection, fonction de justice, fonction de développement matériel et moral. Le manquement à ce devoir entraînera pour l'État une responsabilité d'un genre particulier, une responsabilité devant l'humanité, car il ne peut exister d'obligation juridique sans responsabilité »*⁴⁶⁸.

Face à ce constat, certains auteurs n'ont pas manqué de rejeter l'idée selon laquelle la souveraineté perçue comme une responsabilité, constituait une véritable innovation. Barbara Delcourt estime, par exemple, que « *cette idée n'est en rien nouvelle ou révolutionnaire, elle est même au cœur de la construction doctrinale de la souveraineté* »⁴⁶⁹. Stéphane Madaule de son côté énonce même que la responsabilité de protéger constitue « *un retour aux sources de la souveraineté* »⁴⁷⁰. En vérité, il paraît plus exact d'affirmer que la CIISE entend rappeler les obligations inhérentes à la souveraineté étatique notamment en ce qui concerne la protection des personnes plutôt que de parler de redéfinition de la souveraineté. Soutenir le contraire serait considéré la souveraineté comme un véritable « *permis de tuer* »⁴⁷¹. Or même chez les plus fervents défenseurs de la souveraineté, celle-ci n'a jamais signifié un pouvoir illimité et incontrôlable impliquant une possibilité de massacrer impunément sa propre population.

Par ailleurs, il n'a pas fallu attendre la (CIISE) pour affirmer une responsabilité principale de l'État sinistré en matière de protection des personnes à laquelle se substituait une responsabilité secondaire de la société internationale en cas de défaillance de l'État sinistré. En effet, on trouve cette théorie de la double responsabilité dans de nombreux textes antérieurs à la responsabilité de protéger. On trouve ainsi trace de cette affirmation dans le droit de secours en cas de catastrophes naturelles. Pour preuve, dans son rapport du 13 mai 1971 sur l'assistance en cas de catastrophes naturelles, le Secrétaire général des Nations unies soulignait que « *si un gouvernement doit pouvoir compter sur l'aide de la communauté internationale, fournie par des gouvernements, la Ligue des Sociétés de la Croix Rouge et d'autres organisations bénévoles ou par des organismes comme les Nations unies, c'est à lui qu'il incombe en premier de protéger la vie, la santé et les biens de la population à l'intérieur de ses frontières [...]* ».

Pareille affirmation est également contenue dans la résolution 43/131 de l'Assemblée générale du 8 décembre 1988 qui « *reconnaît que c'est à chaque État qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes des catastrophes naturelles et situation d'urgence du même ordre se produisant sur son*

⁴⁶⁸ ROUGIER A., *op. cit.*, p. 492.

⁴⁶⁹ DELCOURT B., « La responsabilité de protéger et l'interdiction du recours à la force : entre normativité et opportunité », in *La responsabilité de protéger*, Colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2008, p. 312.

⁴⁷⁰ MADAULE S., « La responsabilité de protéger : la souveraineté à double détente », *La Croix*, 24 août 2011.

⁴⁷¹ GARETH E., « Hypocrisy, Democracy, war and peace » France (Talloires), 16 juin 2007, disponible sur le site de l'International Crisis Group. L'auteur parle de « licence to kill ».

territoire »⁴⁷². Aussi, cette affirmation selon laquelle il incombe aux États de protéger les populations se trouvant sur son territoire n'est-elle pas tributaire du droit humanitaire. Le droit des minorités contient des dispositions similaires⁴⁷³. Par cette affirmation de la responsabilité principale de l'État de secourir sa population, il convient de le reconnaître, la CIISE n'a pas véritablement fait œuvre d'innovation dans la mesure où de nombreux textes internationaux qu'il s'agisse du droit humanitaire ou du droit des minorités contiennent déjà cette affirmation. De même, la deuxième proposition selon laquelle lorsqu'un État ne veut ou ne peut assumer sa responsabilité de protection, celle-ci peut alors être assumée par d'autres que lui, y compris en recourant à une intervention armée, semble loin d'être une nouveauté puisqu'elle se rapproche de la théorie de l'intervention d'humanité déjà évoquée.

On se rend par ailleurs compte que les principes pour l'intervention militaire censés circonscrire et mieux définir l'intervention armée dans le cadre de la responsabilité de réagir avaient déjà été énumérés par Antoine Rougier dans son article précité sur la théorie de l'intervention d'humanité. L'auteur insistait notamment sur le caractère désintéressé de l'intervention armée en vue de la protection des personnes et la nécessaire légitimité des intervenants. Plus récemment, des auteurs qui se prononçaient en faveur à l'ingérence armée humanitaire ont également formulé cette condition⁴⁷⁴. Dans le cadre de la responsabilité de protéger, on insiste également sur le caractère désintéressé de l'intervention armée en vue de la protection des personnes qui doit notamment être « décidée qu'en cas de crimes révoltants, pour apporter un soutien à une population en extrême détresse ». En bref, les principes qui ont présidé à la destinée de l'intervention d'humanité ou de l'intervention humanitaire armée semblent ceux qui président aujourd'hui aux destinées de la responsabilité de protéger. Et pourtant, si comme le martelait déjà Rougier « *on voit mal un État engager une intervention armée contre un autre, avec ce que cela suppose de dépenses, de pertes et d'aléas politiques, dans un but purement désintéressé* »⁴⁷⁵, le concept de responsabilité de protéger risque de ne pas échapper à une instrumentalisation politique et militaire tout comme l'intervention d'humanité et l'ingérence humanitaire.

⁴⁷² Résolution 43/131 du 8 décembre 1988 précité.

⁴⁷³ Ainsi dans le cadre de la protection des minorités sous le contrôle de la SDN, l'article 38 du traité de Lausanne du 24 juillet 1923 relatif à la Turquie indique « Le gouvernement turc s'engage à accorder à tous les habitants de la Turquie pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté, sans distinction de naissance, de nationalité, de langue, de race ou de religion » cité par THOUVENIN J.-M., *op. cit.*, p. 28.

⁴⁷⁴ Voir à ce propos, CORTEN O., KLEIN P., « Pour une assistance humanitaire efficace sans droit d'ingérence » in *Aide humanitaire, un consensus conflictuel*, DOMESTICI M.-J., (dir), 2002, p. 284-297.

⁴⁷⁵ ROUGIER A., précité.

La seconde idée maîtresse contenue dans le rapport de la CIISE et sur laquelle il convient également de revenir est l'accent prioritaire mis par la CIISE sur la prévention des conflits armés. En effet, bien que le Rapport de la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des États vise principalement l'intervention humanitaire, la problématique de la prévention des conflits armés y occupe une place importante. « *La prévention est d'ailleurs considérée comme le premier moment d'un triptyque comprenant la réaction et la reconstruction, les deux derniers moments n'étant envisagés que de façon subsidiaire, quand la prévention n'a pas pu produire ses effets* »⁴⁷⁶.

Dans le cadre de cette analyse, il ne s'agit nullement de remettre en cause, la nécessité au niveau international de la mise en place de mécanismes de prévention et d'alerte précoce en matière de conflits armés, mais de rappeler que la priorité qui doit être accordée à la prévention dans le cadre des conflits avait été rappelée dans de nombreux textes internationaux. Dès lors, le problème ne se situe pas au niveau de la proclamation de principes novateurs, mais il concerne l'application effective de ceux qui ont déjà été énoncés. Ce faisant, le rapport de la CIISE apparaît davantage comme un rappel et une systématisation de tous les éléments contenus dans les rapports précédents en matière de prévention des conflits armés.

De prime abord, dans l'esprit et la lettre de la Charte, la mission de l'ONU est de préserver les générations futures du fléau de la guerre; les États se sont par conséquent engagés à prévenir les menaces pour la paix. « *Dans sa diplomatie préventive, l'ONU souhaite ainsi éliminer les causes sous-jacentes des conflits* »⁴⁷⁷. Ensuite, l'agenda pour la paix (1992) de l'ancien Secrétaire général des Nations unies, Boutros Boutros Ghali, constitue une authentique charte de la démocratie préventive. Dans ce document, la diplomatie préventive est présentée comme le premier élément d'un ensemble de quatre opérations, avec le maintien, le rétablissement et la consolidation de la paix. Elle consiste en outre en quatre activités : la collecte des informations, l'alerte précoce, le déploiement préventif et la démilitarisation de certaines zones⁴⁷⁸. De même, le Rapport Brahimi (2000), après avoir situé la prévention en première position dans le triptyque prévention des conflits, rétablissement de la paix, maintien et consolidation de la paix, définit deux types de prévention : une prévention qui se situe sur un plan structurel et une autre qui se situe sur un plan opérationnel, « *la prévention à long terme des*

⁴⁷⁶ CABANIS A., RUXANDRA I., CIPRIAN M., CROUZATIER J.-M., MBONDA E.-M., *La responsabilité de protéger, une perspective francophone*, Contribution du collectif « Francophonie, États francophones et francophonie » Agence universitaire de la francophonie, octobre 2010, p. 73.

⁴⁷⁷ MARCLAY E., *op. cit.*, p. 13.

⁴⁷⁸ S/24111 (1992) : *Agenda pour la paix. Diplomatie préventive- rétablissement de la paix- maintien de la paix*, paragraphe 20.

conflits s'intéresse à leurs causes structurelles afin de fonder la paix sur des bases solides. Lorsque ces bases s'effritent, l'action préventive s'efforce de les renforcer, généralement sous forme d'initiatives diplomatiques »⁴⁷⁹.

Par ailleurs, le rapport sur la prévention des conflits armés, rédigé par le Secrétaire général de l'ONU en 2005, parle explicitement d'un engagement « à faire passer l'Organisation des Nations unies d'une culture de la réaction à une culture de prévention » et souligne « aucune tâche ne revêt autant d'importance pour l'ONU que la prévention et le règlement des conflits meurtriers »⁴⁸⁰. Enfin, on n'oubliera pas de mentionner le rapport de la commission Carnegie de 1997 qui a effectué une analyse comparative des coûts de la prévention et des conflits eux-mêmes. À la suite de ses travaux la Commission martelait que :

selon une étude, la société internationale a consacré environ deux cents milliards de dollars aux sept grandes opérations qu'elle a entreprises dans les années 1990 en Bosnie-Herzégovine, en Somalie, au Rwanda, en Haïti, dans le golfe persique, au Cambodge et en El Salvador, sans oublier ses interventions au Kosovo et au Timor oriental. La Commission a calculé le coût de ces activités de gestion des conflits et celui d'une action préventive et elle est parvenue à la conclusion que la prévention aurait permis à la société internationale d'économiser près de cent trente milliards de dollars⁴⁸¹.

Ainsi, comme l'affirme Eric Marclay, « analysé en dehors du contexte international actuel, le rapport de la CIISE et l'étendue du concept de la Responsabilité de Protéger ne sont pas pour autant aussi avant-gardistes que l'on aurait souhaité si on les met en parallèle avec les nombreuses initiatives onusiennes »⁴⁸². De plus,

si sur la forme, les débats suscités par les interventions humanitaires de ces dernières années jetèrent une lumière crue sur l'absence d'un cadre conceptuel cohérent pour l'intervention armée à des fins de protection humaine tout comme sur les tensions et sans doute même la profonde absurdité auxquelles conduit une conception trop rigide de la règle de non-intervention lorsqu'elle commande de ne rien faire quand un État abuse vraisemblablement de son pouvoir et use des moyens dont il dispose pour fomenter, encourager ou laisser perpétrer une violation massive et systématique des droits de l'homme, c'est cet effort de réconciliation, dans lequel les États parties de l'OTAN ne tentèrent paradoxalement pas de s'engager, qu'envisagera pour sa part la CIISE, en adoptant le vocabulaire de la responsabilité de protéger.⁴⁸³

Il est alors compréhensible que la plupart des auteurs s'accordent pour dire que le paragraphe 138 de la résolution 60/1 est « peu innovant »⁴⁸⁴ et ne fait d'ailleurs que « reconfirmer

⁴⁷⁹ S/2000/809 (2000) : Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de maintien de la paix de l'organisation des Nations unies, paragraphe 10.

⁴⁸⁰ Rapport du Secrétaire général des Nations unies, « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », 24 mars 2005, Doc. A/59/2005, § 132.

⁴⁸¹ Rapport de la commission Carnegie sur la prévention des conflits meurtriers, p. 6.

⁴⁸² MARCLAY E., *op. cit.*, p. 26.

⁴⁸³ THIBAUT J.-F., « L'intervention humanitaire armée : du Kosovo à la responsabilité de protéger. Le défi des critères », *AFRI*, volume X, 2009, p. 4.

⁴⁸⁴ DUPUY P.-M. et KERBRAT Y., *Droit international public*, 10^e édition Paris, Dalloz, 2010, p. 137.

le droit international préexistant obligeant les États à prévenir et punir le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité »⁴⁸⁵.

C'est finalement Jean Marc Thouvenin qui résume la position qui est la nôtre. En effet selon ce dernier,

bien que parées d'une sonorité neuve, les idées qui se trouvent à la base de la responsabilité de protéger ne sont pas éloignées de celles qui ont pu susciter l'émergence du concept de droit d'ingérence, ou certaines interventions humanitaires. Ces idées sont tout simplement déclinées de manière plus précise, à la fois dans le Rapport Evans-Sahnoun et dans les autres textes qui parlent de cette notion, [...].⁴⁸⁶

Au final, d'une portée moindre que ce qui avait été initialement annoncé, la responsabilité de protéger apparaît davantage comme un jeu de mot supplémentaire risquant d'assombrir le champ de mise en œuvre des opérations d'assistance aux personnes en détresse.

B. L'absence de consécration d'une nouvelle norme de droit international

Énoncée depuis quelques années dans de nombreux textes internationaux, la responsabilité de protéger a été consacrée pour la première fois dans le rapport de la CIISE⁴⁸⁷. Ce rapport étant un document produit par des experts, il n'a par conséquent aucune valeur juridique. « *C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le rapport Evans-Sahnoun lui-même, en conclusion de ses propositions très équilibrées et prudentes, recommandait l'adoption en la matière d'une résolution déclaratoire de l'Assemblée générale* »⁴⁸⁸. Le concept sera par la suite repris dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement de décembre 2004 dans lequel le groupe « *souscrit à la nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection* »⁴⁸⁹.

Mais la notion a acquis une portée juridique considérable lorsqu'elle a été consacrée pour la première fois dans un document officiel lors du sommet mondial de 2005, qui s'est tenu du 14 au 16 septembre 2005 à New York, au siège de l'Organisation des Nations unies. En effet,

⁴⁸⁵ Cf. BOISSON DE CHAZOURNES L. et CONDORELLI L., « De la responsabilité de protéger, ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *op. cit.*, p. 12.

⁴⁸⁶ THOUVENIN J.-M., *op. cit.*, p. 27.

⁴⁸⁷ Rapport publié par le Centre de recherches pour le développement international, URL : <http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/17566/6/116999.pdf>.

⁴⁸⁸ SUR S., *Les dynamiques du droit international*, Paris, Pedone, 2012, p. 193.

⁴⁸⁹ Voir à ce propos la *Lettre du 1er décembre 2004 adressée au Secrétaire général des NU (A/59/565)* : « Le Groupe souscrit à la nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection, dont le Conseil de sécurité peut s'acquitter en autorisant une intervention militaire en dernier ressort, en cas de génocide et d'autres tueries massives, de nettoyage ethnique ou de violations graves de droit international humanitaire, que des gouvernements souverains se sont révélés impuissants ou peu disposés à prévenir » IX A 3) § 203 p. 61.

dans le document final du sommet mondial de 2005, les chefs d'État et de gouvernement s'approprient la responsabilité de protéger en reconnaissant le principe en ces termes :

§ 138. C'est à chaque État qu'il incombe de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Ce devoir comporte la prévention de ces crimes, y compris l'incitation à les commettre, par les moyens nécessaires et appropriés. Nous acceptons cette responsabilité et agissons de manière à nous y conformer. La communauté internationale devrait, si nécessaire, encourager et aider les États à s'acquitter de cette responsabilité et aider l'Organisation des Nations unies à mettre en place un dispositif d'alerte rapide.

§ 139. Il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte des Nations unies, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Dans ce contexte, nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Nous soulignons que l'Assemblée générale doit poursuivre l'examen du devoir de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et des conséquences qu'il implique, en ayant à l'esprit les principes de la Charte des Nations unies et du droit international. Nous entendons aussi nous engager, selon qu'il conviendra, à aider les États à se doter des moyens de protéger leurs populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et à apporter une assistance aux pays dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou qu'un conflit n'éclate.⁴⁹⁰

Les premières résolutions du Conseil de sécurité qui ont fait référence au principe de la responsabilité de protéger sont la résolution 1674 du 28 avril 2006 puis la résolution 1706 du 31 août 2006. Dans la première de ces résolutions, le Conseil de sécurité, dans le paragraphe 4, réaffirme les dispositions des paragraphes 138 et 139 du document final du sommet mondial de 2005 relatives à la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, de la purification ethnique et des crimes contre l'humanité, dans le cadre de la protection des civils en période de conflit armé⁴⁹¹. Dans la seconde résolution, le Conseil de sécurité rappelle l'affirmation qu'il a faite dans la résolution 1674 pour fonder la création de la mission de l'ONU au Soudan, précisément au Darfour⁴⁹². Sur la base de ces résolutions, le Conseil de sécurité invoque et met en application le principe de la responsabilité de protéger pour la première fois.

⁴⁹⁰ A/60/1 § 138-140 ; résumé du Document final disponible sur : <http://www.un.org/french/summit2005/overviewF.pdf>.

⁴⁹¹ S/RES/1674 (2006).

⁴⁹² S/RES/1706 (2006).

En 2011, les situations en Côte d'Ivoire et en Libye font faire à nouveau intervenir le Conseil de sécurité qui invoquera dans ses résolutions 1973 du 17 mars 2011 et 1975 du 30 mars 2011, la responsabilité de protéger et va à nouveau mettre en application le principe.

Du côté de l'assemblée générale des Nations unies, outre l'adoption du document final du sommet mondial de 2005 comme résolution, elle a de façon claire et explicite adopté le 14 septembre 2009, la résolution 63/308⁴⁹³ intitulée : « la responsabilité de protéger ». Dans cette résolution, l'assemblée générale de l'ONU, tout en rappelant les paragraphes 138 et 139 du document final du sommet mondial de 2005, prend acte du rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger ainsi que du débat intéressant que cela a suscité et décide de continuer l'examen de la question de la responsabilité de protéger.

En 2006, l'Organisation internationale de la Francophonie rappelait de nouveau son attachement à la responsabilité de protéger dans la Déclaration de Saint Boniface, mais en mettant l'accent sur sa dimension préventive. Quant à la réaction, elle relèverait, selon ce document, uniquement du Conseil de sécurité de l'ONU⁴⁹⁴. En 2008, l'ancrage du concept dans le droit positif connaît une autre dimension avec l'institutionnalisation du concept. En effet, un conseiller spécial a été nommé par l'actuel Secrétaire général des Nations unies avec rang de sous-secrétaire général, Edward Lurk. Le Secrétaire général des Nations unies a par ailleurs présenté en janvier 2009 à l'Assemblée générale un rapport sur « La mise en œuvre de la responsabilité de protéger »⁴⁹⁵. Trois piliers sont définis : « *la responsabilité première de l'État en matière de protection ; l'assistance internationale et le renforcement des capacités ; et une réaction résolue et en temps voulu* ». Se basant sur le Document final de 2005, il développe le mandat de l'ONU et des États qui ont en charge le soin d'appliquer le principe ; il met l'accent sur la prévention et, à défaut, la réaction à adapter aux circonstances⁴⁹⁶. En 2010, un deuxième rapport intitulé : « *Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger* »⁴⁹⁷ voit le jour suivi d'un troisième rapport portant sur « *Le rôle des Accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger* »⁴⁹⁸. Le dernier rapport date de 2012 et s'intitule : « *Responsabilité de protéger : réagir de manière prompte et décisive* »⁴⁹⁹.

⁴⁹³ A/RES/63/308.

⁴⁹⁴ Cf. Déclaration de Saint-Boniface « *Prévention des conflits et sécurité humaine* » adoptée le 14 mai 2006. Disponible sur http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Declaration_Saint-Boniface.pdf.

⁴⁹⁵ A/63/677, Rapport du 12 janvier 2009.

⁴⁹⁶ AUDEBERT A.-G., « La responsabilité de protéger : une obligation collective en quête d'application par la communauté internationale », *Revue Ubuntu*, n° 1, 2013, p. 52.

⁴⁹⁷ A/64/864, Rapport du 14 juillet 2010.

⁴⁹⁸ A/65/877, Rapport du 28 juin 2011.

⁴⁹⁹ A/66/874, Rapport du 25 juillet 2012.

L'affirmation du concept de responsabilité de protéger dans des rapports officiels et de nombreux textes internationaux permet de se rendre compte de son importance dans le droit positif. Cette reconnaissance traduit-elle pour autant la consécration de la responsabilité de protéger en tant que nouvelle norme de droit international prescrivant une obligation collective de réaction de la société internationale en cas de violations massives des droits humains ?

À la suite du sommet du 60^e anniversaire de l'ONU, Gareth Evans l'un des promoteurs de la responsabilité de protéger répondait par l'affirmative en estimant que le consensus auquel étaient parvenus les États, le rapport des personnalités de haut niveau et le rapport du Secrétaire général des Nations unies permettrait de conclure à l'existence d'une nouvelle norme de droit international.

Cette affirmation semble pourtant exagérée voire erronée. En effet, le document officiel qui consacre la responsabilité de protéger est le document final du sommet mondial de 2005. S'il s'agit bien d'un document officiel, il reste cependant dépourvu de force obligatoire dans la mesure où ce document adopté par l'Assemblée générale de l'ONU, a valeur d'une recommandation. Par conséquent, cette consécration du principe par une résolution de l'assemblée générale complétée par des rapports officiels de l'ONU ne crée pas à proprement parler une règle de droit international, car les résolutions des Nations unies ne constituent pas une source contraignante de droit. En effet, « *les résolutions peuvent constituer une étape importante dans le processus d'élaboration de normes internationales, en tant qu'expression sociologique et politique de tendances, d'intentions et de souhaits. Mais elles ne sauraient se muer automatiquement en droit positif* »⁵⁰⁰. Le choix de cette source ne nous permet par conséquent pas de considérer le principe de la responsabilité de protéger comme une norme contraignante de droit international ancré dans le droit positif.

Par ailleurs, si le principe a été évoqué et appliqué à maintes reprises par le Conseil de sécurité est-ce pour autant que le principe de la responsabilité de protéger peut être élevé au rang de norme à valeur coutumière. Sur ce point, ne partageant pas l'optimisme de Gareth Evans, Barbara Delcourt estime qu'il serait pour le moins audacieux de considérer que la responsabilité de protéger correspond à une nouvelle norme coutumière⁵⁰¹ et notre analyse abonde dans le même sens. En effet, lors du débat sur le Document final du Sommet mondial

⁵⁰⁰ DJIENA WEMBOU M.-C., « Le droit d'ingérence humanitaire : un droit aux fondements incertains, au contenu imprécis et à géométrie variable », in *Revue Africaine de Droit International et Comparé (RADIC)*, Tome 4, N° 3, 1992, p. 580.

⁵⁰¹ DELCOURT B., « La responsabilité de protéger et l'interdiction de recours à la force : entre normativité et opportunité », in *La responsabilité de protéger*, Paris, Pedone, 2008, p. 306.

de 2005, certains États avaient déjà exprimé des réserves lors de l'adoption du document. Il s'agit notamment de l'Algérie, le Belarus, Cuba, l'Égypte, l'Iran, le Pakistan, la Fédération de Russie et le Venezuela. La présence de la plupart des États parmi les plus réservés n'est guère surprenant, car il s'agit d'États traditionnellement méfiants vis-à-vis des interventions armées fussent-elles humanitaires. Mais la présence de la Fédération de Russie dans ce groupe d'États pose un problème supplémentaire : celui du bon fonctionnement du Conseil de sécurité lorsqu'il s'agira de prendre une décision en la matière. Les critiques les plus répandues pendant ce débat ont porté sur le caractère trop vague du concept, ainsi que sur la possibilité d'en abuser. Le rapport du Secrétaire général de l'ONU de 2009 a été, lui aussi, sujet à des réserves au sein de l'Assemblée générale, lors de l'adoption de la Résolution 63/308.

Le représentant du Venezuela attirait par exemple l'attention sur un point qui ne lui paraissait pas encore très clair : qui assure la protection au cas de défaillance de l'État et par quels moyens ? Il accuse les grandes puissances d'interventionnisme : « *On prétend imposer la notion vague de responsabilité de protéger, nouveau mécanisme d'intervention sophistiquée [...]* ». Le représentant de Cuba estime qu'« *il y a un réel danger que la responsabilité de protéger finisse par être manipulée par des interventionnistes cachés qui cherchent à justifier l'ingérence et le recours à la force des diverses manières* », et affirme que « *nous ne pouvons pas nous appuyer sur une définition claire de la responsabilité de protéger, acceptée par tous* ». Le même argument est utilisé par le représentant du Soudan, qui pense que « *nous avons tendance à mal interpréter la notion de la responsabilité de protéger, qui devient alors un droit d'ingérence dans les affaires des États souverains* », ainsi que par celui du Nicaragua : « *Il s'agit là d'un concept ambigu et facilement manipulable* », qui « *présente des lacunes et peut facilement se transformer en ce droit d'ingérence dont nos petits pays ont souffert à diverses occasions* »⁵⁰².

Au-delà des réserves suscitées par la crainte de l'instrumentalisation, les États rappellent que les dispositions contenues dans la responsabilité tirent leur source de nombreux instruments internationaux antérieurs. Ce faisant, ils relativisent la portée normative de ce concept. Ainsi dans les débats à l'Assemblée générale, le représentant des Philippines a tenu à rappeler que la responsabilité de protéger « *s'appuie sur les normes internationales actuelles qui condamnent le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité* »⁵⁰³. Le délégué du Brésil martelait pour sa part que la responsabilité de protéger « *n'est pas un principe en tant que tel et encore moins un nouveau précepte juridique. Il s'agit plutôt d'un fort appel politique lancé à tous les États à respecter les obligations juridiques déjà énoncées dans la Charte, dans les conventions pertinentes* ».

⁵⁰² Citations reprises du PV de la séance plénière de l'Assemblée générale du 14 septembre 2009, A/63/PV.105).

⁵⁰³ A/63/PV.97, 23 juillet 2009, p. 12.

relatives aux droits de l'homme, dans le droit international humanitaire et dans d'autres instruments »⁵⁰⁴. L'Argentine a insisté sur le fait que la responsabilité de protéger ne faisait que réitérer « *la norme fondamentale du droit international humanitaire de protéger les civils des conséquences des conflits [...], obligation contenue dans l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949* »⁵⁰⁵. Face à toutes ces déclarations, il paraît évident qu'« *en ce qui concerne la protection des populations menacées et de l'horizon d'attente normatif qu'il entendait ouvrir, le concept de responsabilité de protéger n'offre guère d'assurances spécifiques au-delà d'un principe général qu'on peut raisonnablement déjà dériver de plusieurs instruments internationaux, tels la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (1948) ou le Statut de la Cour pénale internationale (1998)* »⁵⁰⁶.

Fort de ce qui précède, il est clairement établi que la responsabilité de protéger ne saurait être considérée comme une norme coutumière impliquant une nouvelle obligation à la charge des États. D'autant plus que, si l'on peut arguer que la responsabilité de protéger a fait l'objet d'une pratique dans le cas du conflit ivoirien et libyen, cette pratique ne semble pas longue et constante. Et d'ailleurs, l'*opinio juris* est à relativiser dans la mesure où le concept est de moins en moins invoqué dans le conflit syrien⁵⁰⁷.

⁵⁰⁴ A/63/PV.97, 23 juillet 2009, p. 17.

⁵⁰⁵ S/PV.6427 (Resumption 1), 22 novembre 2010, p. 6.

⁵⁰⁶ THIBAUT J.-F., « L'intervention humanitaire armée : du Kosovo à la responsabilité de protéger. Le défi des critères », *AFRI*, volume X, 2009, p. 8.

⁵⁰⁷ HAJJAMI N., *La responsabilité de protéger*, Thèse de doctorat soutenue à l'université d'Angers, 2012, p. 338 : pour preuve, lors des débats résultants des vetos opposés par la Chine et par la Fédération de Russie, aucun État n'a développé l'argument selon lequel le Conseil de sécurité serait, au nom de la responsabilité de protéger, juridiquement tenu d'agir en faveur de la protection des populations civiles. Le débat fut, au contraire, systématiquement porté sur le terrain d'une « obligation morale » qu'auraient les Nations unies de protéger les civils. À titre d'illustration, la France, a, à plusieurs reprises, « déclaré tenir l'ONU pour « *moralement responsable de ce qui se passe aujourd'hui en Syrie* » » voir en ce sens : AFP, « Syrie : la Russie propose une résolution au Conseil de sécurité », 15 décembre 2011 ; Ministère des Affaires étrangères, « Point de presse du 15 février 2012 », document intégral disponible sur le site internet : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/acl2/pointpresse.asp?liste=20120215.html#Chapitre2>.

Conclusion du Chapitre I

Considérée comme l'une des problématiques les plus lointaines du droit international, la question de la protection des personnes en situation de détresse a connu un regain d'intérêt ces dernières années avec l'émergence de l'ingérence humanitaire. Prônée par les organismes humanitaires, ce concept a permis l'émergence d'un droit humanitaire contemporain. Plus proche des victimes, ce droit entend poser des principes et établir des règles en vue d'une meilleure protection et d'un meilleur accès à la personne humaine durant les crises humanitaires. L'affirmation récente d'une responsabilité de protéger de tous les êtres humains met en évidence une véritable expansion du droit de New York. Sur le plan strictement juridique, il conviendrait toutefois de relativiser la portée réelle des sources du droit de New York en matière de protection des personnes durant les conflits armés.

En réalité, plutôt que de consacrer un véritable droit d'ingérence transcendant la souveraineté comme certains l'ont affirmé, « *ces résolutions tracent plutôt les contours d'une action humanitaire intégrée dans la diplomatie intergouvernementale et structurée par les Nations unies. Ce faisant, elles s'éloignent des principes du droit humanitaire concernant l'impartialité et l'indépendance de ces actions* »⁵⁰⁸. On peut donc conclure, qu'il s'agisse des résolutions de l'Assemblée générale rappelant avec véhémence la souveraineté des États, des résolutions du Conseil de sécurité autorisant l'emploi de la force armée internationale pour faciliter l'action humanitaire, du document final du sommet mondial de 2005 consacrant la responsabilité de protéger, que ces textes consacrant le droit de New York, ne constituent pas une avancée normative dans la codification du droit humanitaire. En effet, « *en dépit de leur caractère obligatoire ces décisions demeurent des décisions politiques ad hoc qui ne sont pas à l'origine de règles générales obligatoires* »⁵⁰⁹.

Par ailleurs, qu'il s'agisse d'intervention d'humanité, d'ingérence humanitaire ou même de responsabilité de protéger, l'intervention d'États ou même d'organismes privés sur le territoire d'un État tiers suscite toujours des craintes quand bien même ces interventions seraient motivées par des considérations humanitaires. Ces méfiances peuvent se justifier dans la mesure où les violations des droits de l'homme tout comme les urgences humanitaires peuvent donner prétexte à intervenir avec d'autres desseins. C'est pourquoi ces concepts font et continueront de faire l'objet de nombreuses critiques au sein de la doctrine et peineront à trouver une assise juridique internationale. Le rejet du concept d'ingérence humanitaire et les nombreuses critiques à l'encontre de la responsabilité de protéger sont de nature à conforter

⁵⁰⁸ BOUCHET-SAULNIER F., « Cent cinquante ans de réalisations normatives Droit de Genève, droit de La Haye, droit humanitaire », *Questions internationales*, 2012, n° 56, p. 36.

⁵⁰⁹ Ibid.

cette idée et confirme d'ailleurs que le droit international est certes un droit évolutif, mais qui reste fondamentalement attaché à ses principes les plus fondamentaux notamment la souveraineté et l'interdiction du recours à la force. Reste à s'interroger sur la pertinence du droit de New York en ce qui concerne la protection des personnes durant les catastrophes naturelles.

CHAPITRE II.

L'INCIDENCE LIMITÉE DU DROIT DE NEW YORK SUR LA PROTECTION DES PERSONNES DURANT LES CATASTROPHES NATURELLES

Ce qui m’effraie, ce n’est pas l’oppression des méchants ; c’est l’indifférence des bons. ⁵¹⁰

Les insuffisances constatées dans l’affirmation et la consolidation des règles du droit international humanitaire en matière de protection des personnes durant les conflits armés ont largement contribué à relativiser la portée de cet ensemble normatif, mais l’exclusion des catastrophes naturelles de son cadre normatif est problématique. À ce propos, si la présente étude a pu relever le caractère disloqué du cadre juridique de protection et d’assistance des personnes durant les catastrophes naturelles, les évolutions récentes de la société internationale marquées par l’émergence du droit de New York appellent une nouvelle réflexion. Cette réflexion est d’autant plus justifiée que si la question des catastrophes naturelles avait été jusque lors abordée sous le paradigme opérationnel de l’assistance et des secours, cette question devient depuis peu une préoccupation juridique liée aux exigences des droits de l’homme.

Dès lors se pose la question de savoir comment le droit de New York appréhende la problématique de la protection des personnes durant les catastrophes naturelles ? Peut-on parler d’une évolution importante de la conceptualisation des règles de protection des personnes durant les catastrophes naturelles avec l’émergence du droit de New York ?

Telles sont les interrogations auxquelles nous tenterons d’apporter des réponses au travers d’une première section consacrée à l’approche du droit de New York des catastrophes naturelles (Section I) et d’une seconde section qui tentera d’analyser le rapport de la Commission de droit international sur la problématique de la protection des personnes durant les catastrophes naturelles (Section II).

⁵¹⁰ KING L. M., Pasteur américain, Prix Nobel de la paix en 1964.

SECTION I.

L'APPROCHE DU DROIT DE NEW YORK DES CATASTROPHES NATURELLES

Le contexte dans lequel les différents textes relatifs au droit de New York ont été adoptés puis mis en œuvre a davantage concerné les situations de conflits armés, mais le droit de New York n'ignore pas les situations de catastrophes naturelles. Pour autant, si l'approche des catastrophes naturelles par le droit de New York s'est révélée incertaine (§1), la catastrophe humanitaire consécutive au cyclone Nargis va relancer le débat et rappeler la nécessité de renforcer le cadre juridique de protection des personnes durant les catastrophes naturelles (§2).

§ 1. UNE APPROCHE INCERTAINE

Les textes adoptés aux Nations unies dans la décennie quatre-vingt-dix et qui consacrent le droit de New York ne sont pas exemptes de critiques au vu de leurs insuffisances en matière de protection et d'assistance aux personnes durant les conflits armés. Mais à une époque où la société internationale était et continue d'être confrontée à des catastrophes de natures diverses et d'ampleur exceptionnelle, ces textes ont eu le mérite de consacrer le principe de libre accès aux personnes durant les catastrophes, y compris en ce qui concerne les catastrophes naturelles (A). Ces avancées timorées du droit de New York vont être cependant ébranlées par l'approche contradictoire de la responsabilité de protéger en ce qui concerne la protection des personnes durant les catastrophes naturelles (B).

A. La consécration par les résolutions des Nations unies d'un principe de libre accès en matière de catastrophes naturelles

Dans la décennie soixante-dix, à la suite des revendications des sans-frontiéristes, un « nouvel ordre humanitaire » était annoncé. Dans ce « nouvel ordre humanitaire », les frontières conceptuelles entre la catastrophe naturelle et « la catastrophe dont l'homme est la cause » s'estompaient au profit de la seule prise en considération des « besoins humanitaires »⁵¹¹. Ainsi aux Nations unies, la tendance était de considérer les conséquences des catastrophes, plutôt que leur nature. Cette évolution s'est notamment matérialisée au travers du vote de deux résolutions majeures au sein des Nations unies en matière d'assistance humanitaire : la résolution 43/131 et 45/100.

⁵¹¹ BRUGÈRE A.-L., « Le droit international de l'assistance humanitaire en cas de catastrophe naturelle » in *La Responsabilité de protéger*, Colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2008, *op. cit.*, p174.

Le contenu de ces résolutions ayant été largement abordé dans le cadre d'une précédente section, il conviendra de mettre en exergue la portée spécifique de ces résolutions pour la protection des personnes durant les catastrophes naturelles. À cet effet, force est de constater que ces résolutions de l'Assemblée générale, plus précisément la résolution 43/131 se révèle très significative au-delà même des droits et obligations qu'elle énonce. L'intitulé « assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre » est déjà très évocateur. En effet, on voit très clairement que le champ d'application de cette résolution concerne prioritairement les catastrophes naturelles « puis les situations d'urgence du même ordre ». Le caractère relativement vague du qualificatif « situation d'urgence du même ordre » a donné lieu à de nombreuses interprétations. Se posait notamment la question de savoir s'il fallait y voir l'inclusion des catastrophes humaines (notamment les conflits armés et autres troubles internes) comme entrant dans le champ de la résolution 43/131 ? À l'analyse, l'Assemblée générale a certainement dû utiliser cette subtilité de langage, car dans le cas contraire, la résolution n'aurait probablement jamais vu le jour. Le Professeur Mario Bettati semble d'ailleurs corroborer cette hypothèse en révélant la solution de compromis trouvée entre « les gouvernements méfiants » et ceux qui désirent que le texte s'applique aussi aux catastrophes politiques⁵¹². La subtilité du langage onusien démontre par ailleurs la tendance à l'unification du régime des catastrophes naturelles et des catastrophes politiques afin de placer l'individu au cœur des préoccupations nouvelles de la société internationale.

Au-delà de la formulation, la résolution 43/131 de l'Assemblée générale des Nations unies du 8 décembre 1988 consacre expressément le principe de « libre accès » aux victimes des catastrophes naturelles. Un accès que doit s'abstenir d'entraver l'État affecté, auquel « *il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre se produisant sur son territoire* ». Les États sont en outre « invités » à faciliter l'accès des secours et à apporter leur appui aux organisations humanitaires. L'affirmation du principe de libre accès aux victimes apparaît ainsi comme « *la partie la plus révolutionnaire de ce texte [qui garantit que] l'accès aux victimes ne saurait être entravé ni par l'État touché ni par les États voisins* »⁵¹³. La résolution 45-100 adoptée par l'Assemblée générale le 10 décembre 1990 a d'ailleurs confirmé le principe du

⁵¹² Cf. BETTATI M., *Le droit d'ingérence, Mutation de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, p. 105-107.

⁵¹³ BETTATI M., *op. cit.* p. 109. Suivant cette vision, il ne s'agit donc plus du droit d'intervenir, mais en replaçant l'individu au centre, nous pouvons contourner la contradiction théorique et devrions ainsi parler du droit de la victime à être assistée.

libre accès aux victimes des catastrophes naturelles et autres situations d'urgence du même ordre.

De nombreuses critiques ont été portées à l'égard de ces résolutions des Nations unies relatives à l'assistance humanitaire. « *Même si ces critiques diverses et multiples portant sur le registre non contraignant de cette résolution sont pleinement justifiées, elles n'enlèvent rien à la force morale et à l'effet normatif de cette résolution qui a constitué un premier pas, certes timide, vers l'instauration des prémises d'un ordre humanitaire international* »⁵¹⁴.

De plus, si de nombreux défenseurs de l'ingérence humanitaire prétendaient voir en cette résolution une révolution du droit international et la consécration du droit d'ingérence, cette résolution n'a pas permis la consécration d'un droit d'ingérence humanitaire impliquant un recours à la force en vue de la protection des victimes des catastrophes naturelles. Au demeurant, « *si le chemin est encore long et sinueux avant de parvenir à une reconnaissance de jure de la coutume en formation, on peut cependant se consoler en estimant que l'exigence du libre accès acquiert une certaine valeur juridique* »⁵¹⁵. L'intérêt de relever ces avancées certes timides réside dans le fait que ces résolutions portant spécifiquement sur l'assistance humanitaire en cas de catastrophes naturelles démontrent un intérêt croissant de la société internationale pour les problèmes humanitaires découlant de ce type de catastrophes. Il est vrai que les résolutions des Nations unies et notamment celles de l'Assemblée générale n'ont pas de force contraignante, mais elles ont une portée juridique symbolique témoignant de la volonté de la société internationale d'avoir un « droit de regard » sur la façon dont les États traitent leurs concitoyens. Pour preuve, l'impact de cette résolution a été tel qu'elle a été appliquée le lendemain même de son adoption, lorsque l'Union soviétique annonçait que, pour la première fois dans son histoire, elle ouvrait ses frontières sans obligation de visa aux sauveteurs occidentaux voulant se rendre en Arménie, pour secourir les victimes d'un tremblement de terre. Adoptée dans le cadre du débat sur l'ingérence humanitaire, le principe de libre accès des organismes humanitaires aux victimes des catastrophes de toutes natures est un acquis juridique de ces dernières années. Pour autant cet acquis sera-t-il préservé avec le passage d'un droit d'ingérence à une responsabilité de protéger ?

⁵¹⁴ PERROT M.-D. (dir.), *Dérives humanitaires*, *op. cit.*, p. 12. Voir également BETTATI M., *op. cit.*, p. 100-102.

⁵¹⁵ BETTATI M., *op. cit.*, p. 116.

B. L'approche contradictoire entre le rapport de la (CIISE) et le Sommet mondial de 2005

Poursuivant la réflexion sur l'intervention humanitaire et plus globalement sur la problématique de la protection des personnes en détresse, comment la responsabilité de protéger appréhende-t-elle la question spécifique de la protection des personnes durant les catastrophes naturelles ?

À ce propos, en énumérant les six critères à satisfaire pour une intervention armée dans le cadre de la responsabilité de réagir, la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des États qui a établi le principe de la responsabilité de protéger insiste sur le critère de la juste cause. Se définissant comme « *le type de préjudice suffisant pour déclencher une intervention militaire dérogeant à la règle de la non-intervention* »⁵¹⁶, la juste cause comprend outre le nettoyage ethnique, les crimes contre l'humanité et les violations de la guerre, les catastrophes naturelles ou écologiques.

À la lecture de ce rapport on peut aisément affirmer qu'à l'origine la responsabilité de protéger concerne aussi bien les situations de crimes de guerre, de génocide ou de crimes contre l'humanité que de catastrophes naturelles ou écologiques. De plus, la responsabilité de protéger semble aller plus loin que les résolutions des Nations unies dans la mesure où il ne s'agit pas seulement d'exhorter les États à octroyer un libre accès aux organismes humanitaires, mais préconise clairement un recours à la force à des fins humanitaires dans le cadre des catastrophes naturelles. En effet, consciente du fait que les catastrophes naturelles ont toujours causé d'indicibles souffrances et entraîné des sérieuses menaces pour la vie des populations et que dans ces hypothèses, rien ne garantit que l'État concerné puisse accepter volontiers le secours venant de l'extérieur il paraissait nécessaire d'intégrer les catastrophes naturelles comme cas d'ouverture d'une intervention militaire dans les situations extrêmes. Un pas semblait avoir été franchi, mais ce rapport ayant une valeur juridique symbolique il convient de pousser la réflexion plus loin en s'interrogeant sur la portée de ces dispositions dans le rapport du sommet mondial de 2005 qui a une portée juridique plus considérable que le rapport de la (CIISE).

Malheureusement, au sommet du millénaire en 2005, plus de soixante chefs d'États et de gouvernement réunis à New York au siège de l'ONU, ont ignoré ou plus exactement décidé de supprimer les cas de catastrophes naturelles comme critère de mise en œuvre de la responsabilité de protéger notamment en ce qui concerne la responsabilité de réagir. S'agissant des raisons pour lesquelles les États ont choisi cette option plusieurs hypothèses peuvent être

⁵¹⁶ Cf. Rapport de la (CIISE), « *La responsabilité de protéger* », p. 37-38.

émises. Pour notre part, il nous paraît certain que cette mesure vise tout simplement pour les États à préserver leur souveraineté. Beaucoup plus nuancé, les auteurs du collectif « Francophonie, États francophones et francophonie » qui ont porté leur analyse sur la notion de responsabilité de protéger estiment que :

la décision de délimiter l'espace de la responsabilité de protéger en y incluant les quatre crimes est sans doute une décision fondée sur une stratégie politique qui vise, d'une part, à obtenir une adhésion de la part d'un plus grand nombre d'États et, d'autre part, à préserver une dimension opérationnelle de la souveraineté comme responsabilité de protéger.

Et poursuivaient-ils :

solliciter le concept « au-delà de sa reconnaissance », pour des calamités climatiques, sanitaires ou alimentaires (et qui peuvent produire à leur tour des catastrophes humanitaires majeures, sans doute – la différence n'est pas ici d'ordre quantitatif ou statistique) ne veut pas dire que les États seraient absous de leur obligation à intervenir pour protéger les populations en danger, ni que ces mêmes États ne seraient plus responsables envers les populations ou envers la communauté internationale.⁵¹⁷

Cette justification semble quelque peu satisfaite, mais il convient de rappeler que la réaction armée aurait été mise en place uniquement dans les hypothèses où au vu de l'ampleur de la catastrophe naturelle ou écologique il serait loisible de constater que l'État territorial ne peut pas ou ne veut manifestement pas porter secours à sa population sinistrée. Ainsi, exclure les hypothèses de catastrophes naturelles du champ d'application de la responsabilité de protéger comme l'ont fait les États lors du sommet du millénaire revient tout simplement à ignorer le sort des populations dans des situations extrêmes.

§ 2. LA MISE À NU DES LACUNES DU DROIT DE NEW YORK PAR LE CYCLONE NARGIS

Les acquis juridiques de ces dernières années en matière de protection des personnes durant les catastrophes naturelles ont certes été ébranlés par l'exclusion des catastrophes naturelles du champ d'application de la responsabilité de protéger. Mais l'incapacité de traduire les avancées doctrinales et les acquis juridiques du droit de New York sur le plan normatif est encore plus problématique dans la mesure où l'édification d'un cadre juridique efficace de protection des personnes durant les catastrophes naturelles passe inéluctablement par l'affermissement des règles et principes en la matière sous une forme contraignante. À cet égard, si les développements récents du droit en matière d'assistance humanitaire de ces dernières années ont davantage concerné les victimes des conflits armés, les lacunes du cadre juridique de protection des personnes durant les catastrophes naturelles vont être rapidement mises à nu par un fait majeur de l'actualité internationale marqué par un cyclone d'une

⁵¹⁷ MBONDA E.-M., CROUZATIER J.-M., in *La responsabilité de protéger, une perspective francophone*, p. 33-34.

ampleur exceptionnelle qui a frappé le Myanmar en mai 2008. L'obstruction paranoïaque de l'aide internationale par les autorités de Rangoon qui s'apparente à une véritable « non assistance à peuple en danger » (A) va être dénoncée de toutes parts. En réaction, la France par la voix de son ex-ministre des affaires étrangères, Bernard Kouchner a tenté d'invoquer la responsabilité de protéger et plaider son application à la catastrophe au Myanmar. Si cette tentative va s'avérer infructueuse il convient cependant de débattre de son opportunité et de son incidence sur le régime juridique de la protection des personnes durant les catastrophes naturelles (B).

A. Le refus d'assistance humanitaire des autorités de Rangoon

Le 2 mai 2008, le Myanmar (Birmanie) fait face à une catastrophe naturelle d'ampleur exceptionnelle liée au cyclone Nargis. Cette catastrophe a fait officiellement plus de 138000 morts et disparus ⁵¹⁸. Face à l'ampleur de cette catastrophe, les secours internationaux vont se mobiliser en vue d'assister le peuple birman. Ainsi les Nations unies par la voix du Secrétaire général, ont offert leur appui et exhorté le gouvernement de Rangoon de répondre à la profusion d'offres d'assistance et de solidarité en facilitant l'arrivée de travailleurs humanitaires. Ban Ki-moon a par ailleurs demandé que la fourniture d'assistance reçoive toutes les autorisations nécessaires ⁵¹⁹.

Mais les humanitaires vont faire face à deux problèmes majeurs. D'une part, la difficulté d'organiser efficacement l'aide humanitaire internationale ⁵²⁰, et d'autre part, l'incurie des autorités birmanes face à l'aide internationale. En effet, ces derniers vont freiner délibérément l'arrivée des secours internationaux. Ce qui aura pour conséquence d'aggraver le désastre humanitaire ⁵²¹. Les nombreuses indignations et exhortations de la société internationale ainsi

⁵¹⁸ *Centre d'actualités des Nations unies*, 5 mai 2008 « Cyclone Nargis : Ban Ki-moon offre l'appui des Nations unies » ; 7 mai 2008 « le Secrétaire général appelle le gouvernement à répondre aux offres d'assistance ».

⁵¹⁹ SG/SM/11552 : Ban Ki-moon demande au gouvernement du Myanmar de répondre aux multiples offres d'appui et expressions de solidarité de la communauté internationale. 07/05/2008, www.un.org.

⁵²⁰ *Centre d'actualité des Nations unies*, 7 mai 2008 « des progrès dans l'accès offert aux humanitaires » : le Secrétaire général dénonce les entraves du gouvernement du Myanmar. Le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon a exprimé aujourd'hui lors d'une conférence de presse à New York sa « profonde préoccupation » et son « immense frustration » face aux entraves à l'accès humanitaire au Myanmar et à la lenteur à laquelle l'assistance parvient aux populations en conséquence. Ban Ki-moon a fustigé « la réponse d'une lenteur inacceptable face à la grave crise humanitaire au Myanmar ».

⁵²¹ *Centre d'actualité des Nations unies*, 8 mai 2008 « Frustration face à la réponse insuffisante du gouvernement du Myanmar » ; « Les livraisons d'urgence de l'ONU fortement perturbées par les restrictions de la junte birmane ».

que les propositions d'aide émanant des pays limitrophes ⁵²² n'infléchirent point la position des autorités locales ⁵²³. Indigné Bernard Kouchner rappelait :

tout le monde se désole, mais je vous rappelle qu'à propos de la Birmanie, il y a d'ailleurs eu une déclaration de M. Ban Ki-moon. Tout le monde se désole de ne pas avoir d'accès à l'aéroport en dehors de quelques avions qui se posent. On ne sait pas où ni comment sont distribués les vivres et les protections nécessaires pour au moins un million et demi de victimes. On ne connaît pas le nombre de victimes ; il se situe sans doute entre 100.000 et 300.000. ⁵²⁴

Et poursuivait-il :

qui distribuera ? Nous espérons que nous pourrons le faire avec la Croix Rouge française, avec Médecins du monde, avec Médecins sans frontières, etc. organisations que l'on connaît bien. Il n'en reste pas moins que ces secours arriveront quinze jours après le cyclone, vous vous rendez compte ? Quinze jours. C'est inacceptable. Bien sûr, nous ne pouvons plus rien pour les morts, mais il reste quelques blessés. On ne sait pas où ils sont, mais il y a surtout des victimes de la famine qui sont sous la pluie, qui n'ont rien pour se protéger et rien à manger. ⁵²⁵

D'un point de vue moral, la situation dans laquelle se trouvait le peuple birman ne pouvait laisser la société internationale indifférente. Mais d'un point de vue juridique était-il possible de remédier à une telle situation ?

Si le 16 septembre 2005, la responsabilité de protéger avait été proclamée, ses dispositions ne concernaient que les hypothèses de conflits armés. Or en l'espèce la situation birmane n'en était pas une. Elle n'était par conséquent pas couverte par ce texte. Mais en vertu du nécessaire respect des droits de l'homme et de la résolution 43/131 dans laquelle était énoncé le principe de libre accès humanitaire aux populations sinistrées, les autorités birmanes devaient permettre l'accès à ses populations sinistrées. En effet, les règles applicables lors de catastrophes naturelles, contenues dans les résolutions de l'assemblée générale de l'ONU, s'articulent autour de deux notions essentielles d'une part la responsabilité première de l'État sinistré d'organiser, de coordonner et de mettre en œuvre l'assistance aux populations sur son territoire et de faciliter les activités des organismes d'aide et d'autre part, le rôle subsidiaire de la société internationale. Par ailleurs la résolution affirmait que c'est « seulement si, ce dernier n'est pas en mesure de faire face, faute de moyens ou de volonté politique, que la société

⁵²² *Centre d'actualité des Nations unies*, 9 mai 2008 « Myanmar : la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) demande l'accès de l'aide humanitaire ». Se joignant à l'appel du Secrétaire général de l'ONU, la Secrétaire exécutive de la (CESAP), Noeleen Heyzer, a pressé les autorités du Myanmar de délivrer le plus rapidement possible des visas aux travailleurs humanitaires, voire d'en exempter certains, afin qu'ils puissent rapidement porter secours aux personnes touchées par le cyclone Nargis, dont le chiffre s'élèverait à 1,5 million.

⁵²³ *Centre d'actualité des Nations unies*, 13 mai 2008 « Myanmar, des experts rappellent l'obligation de coopération internationale ».

⁵²⁴ Cf. Conférence de presse de MM. KOUCHNER et JOUYET (Ministre des affaires étrangères et européennes et Secrétaire d'État chargé des affaires européennes) Représentation permanente de la France auprès de l'Union Européenne-13 mai 2008 disponible sur www.rpfrance.eu.

⁵²⁵ Ibidem.

internationale doit prendre le relais et se substituer à l'État défaillant pour venir en aide aux populations en danger ». Or en l'espèce, il était clairement établi que les autorités birmanes ne disposaient pas de moyens suffisants en vue de répondre à l'urgence découlant de la crise humanitaire en question.

Mais la lacune juridique provenait du fait qu'aucune disposition ne prévoit un droit ou une obligation d'acceptation et de contrôle international de la distribution des secours. En somme, le droit international ne prévoit toujours rien dans l'hypothèse où un État refuserait toute coopération internationale. De plus, aucune disposition n'autorise à passer outre ce refus alors même que l'État territorial ne dispose pas de ressources suffisantes. Dès lors, au Myanmar, suite au cyclone Nargis, aucune règle juridique ne permet de contraindre le gouvernement de Rangoon à accepter l'aide internationale ainsi que le personnel étranger afin de mettre en place les secours d'urgence. Indigné face à cette situation, le professeur Mario Bettati martelait :

dès lors que dans sa résolution 43/131, l'ONU a rappelé que « laisser les victimes de catastrophes naturelles [...] sans assistance humanitaire représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme » et invité tous les États qui ont besoin d'une telle assistance à en faciliter la mise en œuvre, « notamment l'apport de nourriture, de médicament et de soins médicaux », pour lesquels un accès aux victimes est indispensable ; on assiste à la consécration d'un des droits fondamentaux de l'homme . ⁵²⁶

Ce consensus international auquel était parvenue la société internationale était dès lors « opposable au gouvernement de Rangoon qui s'était joint au consensus d'adoption du texte du 8 décembre 1988 [...]. La politique internationale et la morale de l'extrême urgence exigeaient d'en respecter la norme. Les États membres du Conseil de sécurité ne s'y sont dérobés qu'au prix d'une lâcheté » ⁵²⁷.

B. La tentative infructueuse de la France d'invoquer la responsabilité de protéger

L'attitude condamnable des autorités du Myanmar n'a pas manqué de susciter des réactions au sein de la société internationale. La position qui apparaît comme la plus originale et la plus virulente a émané de la France. Ainsi, afin de contourner ces entraves à l'aide internationale, le ministre des Affaires étrangères français, Bernard Kouchner propose alors que « le Conseil de sécurité invoque la responsabilité de protéger pour autoriser l'acheminement d'aide sans le consentement du Myanmar » ⁵²⁸. Ainsi, lors d'une conférence de presse tenue le 7 mai 2008, il affirmait que

la France, qui n'a pas été pour rien dans ce que l'on appelle le droit d'ingérence, devenu responsabilité de protéger, est en train de voir aux Nations unies si l'on ne peut pas se servir de

⁵²⁶ BETTATI M., *Droit humanitaire*, op cit, p. 27.

⁵²⁷ Idem, p. 28.

⁵²⁸ BELLAMY A.-J., *Global Politics and the Responsibility to Protect. From words to deeds*, op. cit, p. 57. Texte original: « French Foreign Minister, Bernard Kouchner, proposed that the UN Security Council invoke RtoP to authorize the delivery aid without Myanmar's consent ».

cette responsabilité de protéger, alors que la nourriture, les bateaux, les secours sont là, pour qu'il y ait une résolution des Nations unies qui autorise le passage, qui l'impose au gouvernement birman.⁵²⁹

Face à cette déclaration, il est clairement établi que la France souhaitait invoquer la responsabilité de protéger en vue de déclencher une intervention militaire passant outre l'approbation du Myanmar pour porter secours aux populations sinistrées⁵³⁰. Cette proposition ne manqua toutefois pas de susciter des réactions divergentes. Une partie de la société internationale a ainsi soutenu la position française tandis qu'une autre s'est fermement opposée à une telle hypothèse. Ainsi dans la logique de la position française, le Parlement européen a adopté une résolution sur la situation tragique en Birmanie. Le Parlement « *répète que la souveraineté d'une nation ne peut l'emporter sur les droits fondamentaux de son peuple, conformément au principe des Nations unies de la responsabilité de protéger ; invite le gouvernement du Royaume-Uni, qui exerce la présidence du Conseil de sécurité des Nations unies en mai, à prendre des mesures d'urgence pour inscrire la situation en Birmanie à l'ordre du jour du Conseil de sécurité et invite le Conseil à examiner la possibilité d'autoriser l'envoi d'aide en Birmanie même sans l'accord de la junte militaire birmane* »⁵³¹.

A contrario, parmi ceux qui se sont opposés à la position française on pourrait mentionner le Représentant permanent du Royaume-Uni à l'ONU, John Sawers qui, le 9 mai 2008 énonçait très clairement que la responsabilité de protéger ne s'appliquait pas aux catastrophes naturelles⁵³². Dans le même ordre d'idées, le Secrétaire d'État britannique au développement international, Douglas Alexander, alla jusqu'à déclarer que la proposition française était « *incendiaire* »⁵³³ dans la mesure où elle risquait d'attiser la méfiance du Myanmar vis-à-vis de l'aide humanitaire délivrée par les États occidentaux et de compliquer, encore un peu plus, la situation sur le terrain. De même lorsqu'à l'occasion du Conseil européen du 13 mai, la France réitéra sa position en faveur d'une mise en œuvre de la responsabilité de protéger au

⁵²⁹ KOUCHNER B., Conférence de presse conjointe de M. Kouchner et Mme Wiczorek-Zeul, 7 mai 2008, document disponible sur <http://www.france-allemande.fr/Conference-de-presse-conjointe-de,3374.html>

⁵³⁰ Communiqué du ministère des Affaires étrangères français, « Birmanie. Entretien du ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, avec « France Inter » », Paris, 11 mai 2008.

⁵³¹ Cf. Résolution du Parlement européen du 22 mai 2008 sur la situation tragique en Birmanie, <http://www.europarl.europa.eu>.

⁵³² BORGER J., MACKINNON I., « Bypass junta's permission for aid, US and France urge », *The Guardian*, 9 May 2008. Les auteurs relèvent : « Britain's UN envoy, John Sawers, currently chairing the Security Council, said the 2005 resolution "relates to acts of genocide, war crimes, crimes against humanity and so forth, rather than government responses to natural disasters" ».

⁵³³ Cf. « Forcing aid to Burma "incendiary" », *BBC News*, 9 May 2008.

Myanmar⁵³⁴ plusieurs diplomates britanniques ne manquèrent pas de répliquer que le concept ne pouvait s'appliquer aux hypothèses de catastrophes naturelles⁵³⁵.

En dépit de ces nombreuses oppositions, la France a tenté d'inscrire la question de la Birmanie à l'ordre du jour du Conseil de sécurité. Bien que certains gouvernements, tels que ceux de l'Allemagne⁵³⁶ et de la Belgique⁵³⁷ approuvèrent l'initiative de la France, celle-ci essuya un sérieux revers devant le Conseil de sécurité de l'ONU. Ainsi au terme d'âpres débats dans les coulisses du Conseil⁵³⁸, la Croatie⁵³⁹ et les Pays-Bas⁵⁴⁰ se sont, avec la France, prononcés en faveur de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger pour secourir les populations victimes du cyclone *Nargis*. Toutefois, l'Afrique du Sud, la Chine, la Fédération de Russie, l'Indonésie, la Libye et le Vietnam se déclarèrent radicalement hostiles à cette proposition⁵⁴¹. Le délégué chinois fit notamment valoir que le « *Conseil de sécurité [n'était] pas habilité à interpréter ou à élargir à son gré le concept [...] et qu'il [était] encore moins en position d'en abuser* »⁵⁴². Par ailleurs, John Holmes, alors Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, estimait que l'invocation de la responsabilité de protéger par la France conduisait « *inutilement à la confrontation* »⁵⁴³. De son côté, le Conseiller spécial pour la responsabilité de protéger, Edward Luck, s'est également déclaré défavorable à l'extension du concept aux catastrophes naturelles⁵⁴⁴. On notera que cette même approche ressort du Rapport sur *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, élaboré sous l'égide du Secrétaire général Ban Ki-moon⁵⁴⁵.

⁵³⁴ HLA TUN A., « World fears for plight of Myanmar cyclone victims », *Reuters*, 13 May 2008. L'auteur rapporte : « "We have called for the "responsibility to protect" to be applied in the case of Burma," Rama YADE told reporters ».

⁵³⁵ Ibidem. Texte original : « British officials said London would welcome discussion of the "responsibility to protect", a 2005 U.N. resolution conceived to assist victims of genocide, war crimes and crimes against humanity but not natural disasters ».

⁵³⁶ Doc. 157/229, Communiqué du ministère des Affaires étrangères français, « Birmanie. Entretien du ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, avec le quotidien « *Le Figaro* » », Paris, 10 mai 2008

⁵³⁷ Discours de S.E. Monsieur Karel De Gucht, ministre des Affaires étrangères du Royaume de Belgique, lors de la 63^{ème} Assemblée Générale des Nations unies, 27 septembre 2008, p. 6.

⁵³⁸ Cf. PARSONS C., « France urges U.N. council to act on Myanmar cyclone », *Reuters*, 7 Mai 2008.

⁵³⁹ S/PV. 5898, 27 mai 2008, p. 23.

⁵⁴⁰ S/PV. 5895, 23 mai 2008, p. 37.

⁵⁴¹ Cf. WONG J., « Reconstructing the Responsibility to Protect in the Wake of Cyclones and Separatism », *Tulane Law Review*, vol. 84, 2009, p. 244.

⁵⁴² S/PV. 5898, 27 mai 2008, p. 23.

⁵⁴³ Citation rapportée in THAKUR R., *The Responsibility to Protect. Norms, Laws and the Use of Force in International Politics*, Routledge, London, New York, 2011, p. 153.

⁵⁴⁴ LUCK E.-C., « The United Nations and the Responsibility to Protect », *op. cit.*, p. 5.

⁵⁴⁵ A/63/677, Rapport du Secrétaire général : *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, *op. cit.*, § 10 b.

Le 27 mai 2008, le représentant français à l'ONU réitérait cependant la proposition de son pays en ces termes :

faut-il accepter cela ? Faudra-t-il ne rien faire et condamner les populations birmanes ? Si les engagements d'ouverture et de coopération pris par les autorités birmanes depuis plusieurs jours ne sont pas suivis d'actes, notre Conseil devra-t-il continuer à se retrancher derrière une interprétation restrictive de sa compétence ? Certains se sont étonnés que Bernard Kouchner ait évoqué la responsabilité de protéger. Pourtant, comme nous avons eu l'occasion de le souligner, il existe un risque de glissement de la non-assistance à personne en danger vers le crime contre l'humanité. Faut-il vraiment attendre d'avoir franchi ce seuil pour que notre Conseil accepte de se préoccuper d'une situation ? Je le dis clairement : ce n'est pas la conception des Nations unies, ce n'est pas la conception du Conseil de sécurité que la France défend. ⁵⁴⁶

Et insistait-il :

pourquoi faut-il s'enfermer dans une distinction académique entre deux types de populations, celles victimes de conflit, celles victimes de désastres naturels ? Nous ne le croyons pas et cela d'autant moins que les victimes de Nargis ne sont pas seulement victimes d'un phénomène naturel. ⁵⁴⁷

Les arguments de la France ne manquent pas de fondement d'un point de vue éthique. Mais juridiquement cette proposition s'avère intenable voire injustifiable. Et pour cause, *rationae materiae* la notion de responsabilité de protéger ne recouvre nullement les entraves à l'action humanitaire dans le cas de catastrophes naturelles. « *Il s'agit d'une procédure qui élargit la possibilité pour le Conseil de sécurité de l'ONU de recourir à la force dans le cas de génocide, crimes de guerre, nettoyage ethnique et crimes contre l'humanité* » ⁵⁴⁸. Or la situation birmane ne constitue ni un crime de guerre, ni un génocide, ni un crime contre l'humanité encore moins un nettoyage ethnique. Elle n'était donc pas couverte par les obligations contenues dans la responsabilité de protéger.

Afin de contourner cet obstacle juridique de taille, les autorités françaises ont tenté d'établir l'existence d'un crime contre l'humanité à charge du gouvernement birman pour justifier une action coercitive afin de secourir les populations délaissées. Or le contenu de ce crime ne trouve application en l'espèce. Au demeurant si la question de l'aide à la population birmane a suscité un débat de fond sur l'interprétation à donner à la responsabilité de protéger elle a également permis de se rendre compte des insuffisances et des limites du droit positif en ce qui concerne la protection des personnes durant les catastrophes naturelles. La prise de conscience de la nécessité de trouver des solutions pérennes à la difficile équation de la protection des personnes durant les catastrophes naturelles était perçue de toutes parts.

⁵⁴⁶ RIPERT J.-M., Représentant permanent de la France auprès des Nations unies « *Intervention aux Nations unies* » le 27 mai 2008, discours disponible sur www.franceonu.org.

⁵⁴⁷ Ibidem.

⁵⁴⁸ BOUCHET-SAULNIER F.: Birmanie- Responsabilité de protéger, consulté sur www.msf.fr.

En attendant, dans le cas de la crise humanitaire en Birmanie, ce sont finalement les pays voisins et les alliés du Myanmar qui ont été appelés à la rescousse ⁵⁴⁹. Le Secrétaire général des Nations unies a ainsi invité les représentants des principaux États donateurs et des membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-est (ASEAN) à proposer des mesures concrètes sur l'assistance au Myanmar. Grâce à la médiation de l'organisation sous-régionale, la junte a décidé d'accepter l'aide internationale canalisée par des acteurs régionaux pour permettre enfin, que les populations les plus touchées puissent accéder à l'aide dont elles avaient grandement besoin. À ce propos, le Coordonnateur des secours d'urgence des Nations unies a cité la remise en fonction des ports de Rangoun. Il a également cité l'ouverture « sélective » du gouvernement du Myanmar qui a autorisé le déploiement de cent-soixante agents humanitaires de la Thaïlande, du Bangladesh, de l'Inde et de la Chine. Par ailleurs, une réunion s'est tenue entre le Secrétaire général des Nations unies et les membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-est (ASEAN) y compris le Myanmar. Cette rencontre a été marquée par un accord sur le fait qu'il fallait laisser entrer plus de travailleurs humanitaires. Ainsi, dans le cas du Myanmar, c'est une diplomatie régionale qui a pris le relais afin de débloquer la situation. Mais dans l'hypothèse où la société internationale serait à nouveau confrontée à cette problématique, de quels outils juridiques disposeraient-elles afin de porter secours à des populations en détresse si les autorités territoriales s'opposaient à l'aide internationale ?

Conscient de cette situation, la Commission de droit international (CDI) a décidé d'inscrire à son ordre du jour la question de la protection des personnes durant les catastrophes naturelles. Il convient alors d'analyser ces travaux de la CDI afin de voir quelle pourrait être leur incidence sur le régime juridique de la protection des personnes durant les catastrophes naturelles.

⁵⁴⁹ *Centre d'actualités des Nations unies*, 14 mai 2008, « Myanmar : le Secrétaire général en appelle à l'Asean ».

SECTION II.

LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE DROIT INTERNATIONAL SUR LA PROTECTION DES PERSONNES DURANT LES CATASTROPHES NATURELLES

Éludée par les États, la question de la protection des personnes durant les catastrophes naturelles sera finalement inscrite au programme de travail de la Commission de droit international en 2007. Assurément, en inscrivant cette question à son ordre du jour, la Commission entend renforcer le cadre juridique de protection des personnes durant les catastrophes naturelles.

Si cette entreprise doit être saluée dans la mesure où elle devrait permettre d'améliorer la protection des personnes durant les catastrophes, il est intéressant de s'interroger sur la pertinence de la démarche ainsi que les objectifs poursuivis par la Commission. En effet, selon ses statuts, « la *Commission du droit international a pour mission de favoriser le développement progressif et la codification du droit international* »⁵⁵⁰. En général, le rôle de la commission consiste essentiellement à rédiger des projets d'articles sur des questions de droit international. Ainsi, lorsque la commission a fini de rédiger un projet d'article sur un sujet donné, l'Assemblée générale convoque une conférence de plénipotentiaires chargée d'incorporer ces articles dans une convention qui est ensuite ouverte à la signature des États. Les États signataires s'engageant formellement à être liés par ses dispositions. Depuis sa création, certaines des conventions élaborées à son initiative forment la base même du droit régissant les relations entre États. On pourrait ainsi mentionner à titre illustratif la Convention sur le droit des traités, adoptée par une conférence réunie à Vienne en 1969. Aussi, depuis sa première session, en 1949, la question de la responsabilité des États a-t-elle été pour elle un important sujet d'étude. Elle a terminé ses travaux sur cette question en 2001 avec l'adoption d'un projet d'articles sur « la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite »⁵⁵¹.

Peut-on dès lors affirmer l'émergence prochaine d'une convention internationale portant sur l'assistance et les secours aux populations victimes de catastrophes naturelles opposable aux États ? Autrement dit s'agit-il simplement de codifier le droit et la pratique existantes en la matière ou s'agit-il d'étendre *de lege feranda*. Si d'entrée de jeu, le secrétariat rappelle que sa proposition avait pour objet « *d'élaborer un ensemble de dispositions qui constitueraient un cadre juridique*

⁵⁵⁰ Cf. www.un.org.

⁵⁵¹ Ibidem .

pour la gestion des activités internationales de secours en cas de catastrophes »⁵⁵², en tout état de cause, « *la Commission a considéré que ses projets constituaient à la fois une codification et un développement progressif du droit international dans le sens où ces deux notions sont définies dans son statut, et a conclu qu'il était pratiquement impossible de déterminer la catégorie dans laquelle relevait chaque disposition* »⁵⁵³.

Pour l'heure, à la lecture des projets d'articles proposés par le rapporteur, leur pertinence réside dans la volonté pour la commission de s'inscrire dans une approche fondée sur les droits des victimes (§ 1). En dépit de l'intérêt de cette approche, l'issue de ces travaux paraît cependant incertaine à ce jour. L'urgence de la situation dans laquelle pourrait à nouveau être confrontée les victimes des catastrophes naturelles et les lacunes du droit positif en la matière commandent par conséquent l'émergence d'un droit humanitaire des catastrophes naturelles (§ 2).

§ 1. UNE APPROCHE DES TRAVAUX FONDÉE SUR LES DROITS DES VICTIMES

En décidant de consacrer un rapport à la protection des personnes durant les catastrophes naturelles et en inscrivant le sujet à son ordre du jour, la Commission a opté pour une approche fondée sur les droits des victimes. Toutefois, si cette approche semble justifiée (A), il convient d'en nuancer la portée (B).

A. Une approche justifiée

Pour le rapporteur, « *les principes sur lesquels reposent la protection des personnes en cas de catastrophes naturelles sont ceux de la solidarité et de la coopération, aussi bien entre les nations qu'entre les individus* »⁵⁵⁴. Dès lors « *une coopération internationale effective est indispensable pour la protection des personnes en cas de catastrophes* »⁵⁵⁵. Pourtant, si la coopération apparaît comme un principe fondamental pour la protection des personnes, tous les instruments internationaux soulignent la prééminence du principe de la responsabilité première de l'État touché. Le rapporteur confirme d'ailleurs cette affirmation tout comme l'idée selon laquelle les secours internationaux ne peuvent intervenir qu'avec le consentement de l'État sinistré. Désormais, lorsque ses moyens sont débordés, l'État touché a la responsabilité de « rechercher » l'assistance extérieure (1). Aussi, ce dernier a-t-il l'obligation de ne pas refuser arbitrairement son consentement à l'aide extérieure(2).

⁵⁵² Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 10 (A/61/10) annexe C, paragraphe 24.

⁵⁵³ Annuaire de la Commission du droit international, diverses livraisons (à consulter à l'adresse http://treaty.un.org/ilc/ilcintro.htm#_ftn120). Cité dans le rapport préliminaire du secrétariat.

⁵⁵⁴ Rapport préliminaire de la Commission de droit international, p. 17.

⁵⁵⁵ Ibidem.

1. L'affirmation d'une obligation de rechercher de l'assistance humanitaire internationale en cas d'insuffisance des moyens de l'État affecté

En se fondant sur sa souveraineté nationale, un État touché a l'obligation d'assurer la protection des personnes vivant sur son territoire ce qui implique de leur fournir de l'aide et des secours d'urgence dès la survenance de la catastrophe.

Mais que se passe-t-il lorsque survient une catastrophe et que l'État sinistré ne dispose pas de moyens suffisants afin de secourir sa population ? Pour l'heure, lorsque leurs moyens sont relativement insuffisants face à l'ampleur de la catastrophe, les États se montrent réticents à rechercher l'aide extérieure voire refusent souvent l'aide lorsque celle-ci leur est proposée comme ce fut récemment le cas au Myanmar. En réaction à cela, le rapporteur spécial a décidé d'examiner les devoirs qui incombent à un État lorsque l'ampleur ou la durée d'une catastrophe débordent ses capacités d'intervention afin de consacrer un projet d'articles à cet aspect de la question.

Déjà consacré dans de nombreux instruments internationaux ⁵⁵⁶ le postulat selon lequel la responsabilité de l'État envers ses ressortissants implique la responsabilité de ce dernier de rechercher l'assistance lorsque ses moyens sont manifestement insuffisants sera confirmé par le comité de rédaction.

En général, lorsque sa capacité nationale est épuisée, l'État touché peut vouloir demander l'assistance internationale afin de s'acquitter des responsabilités qui lui incombent au premier chef au regard des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et selon le droit international coutumier ⁵⁵⁷. Pourtant, « *dans son étude préparatoire, le Secrétariat a relevé une évolution allant dans le sens d'une reconnaissance accrue de l'obligation pour l'État touché de demander de l'aide (request assistance), à tout le moins lorsque ses propres moyens ne suffisent pas pour faire face à la catastrophe* » ⁵⁵⁸. Désormais, le Rapporteur spécial estime qu'il serait plus indiqué de parler d'obligation de « rechercher » de l'assistance (seek assistance) plutôt que d'une obligation de « demander » de l'assistance (request assistance).

En effet, pour ce dernier, une demande d'assistance laisse supposer que l'État touché consent tacitement à recevoir l'aide de l'autre État qui accepte de l'aider. De plus, dans son étude, le Secrétariat considère que l'obligation de demander assistance peut limiter « la possibilité de décliner les offres d'[assistance] »⁵⁵⁹. C'est pourquoi le rapporteur spécial estime

⁵⁵⁶ Voir résolution de Bruges et les lignes directrices du CICR (précités).

⁵⁵⁷ IV^e rapport sur la protection des personnes, p. 14.

⁵⁵⁸ Ibidem.

⁵⁵⁹ Idem, p. 15.

que l'obligation de « rechercher » de l'assistance correspond à une conception plus large et à une approche négociée de la fourniture de l'aide internationale. En effet, « le terme « rechercher » suppose l'ouverture d'une procédure pouvant déboucher sur un accord » et ce changement terminologique pourrait assurer la protection des populations et des personnes concernées tout en satisfaisant à l'impératif du consentement de l'État. Ce faisant, il en conclut qu'il est plus judicieux de parler d'obligation de rechercher de l'assistance que d'obligation de demander de l'assistance. Aussi, cette formulation a-t-elle le mérite de constituer un hybride de la résolution de l'Institut de droit international adoptée à Bruges en 2003 (art. III, par. 3), des lignes directrices de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (3.2) ainsi que de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale.

Enfin, le rapporteur souligne que l'obligation de rechercher de l'assistance est une obligation conditionnée dans la mesure où elle ne s'impose que lorsque la capacité nationale d'intervention de l'État n'est pas suffisante. En effet, toutes les catastrophes ne sont pas telles qu'une nation n'a pas la capacité d'y faire face. Le projet d'article ne s'applique donc qu'à une certaine catégorie de catastrophes, définie dans le projet d'article 2 et les autorités nationales sont les mieux placées pour juger de la gravité d'une catastrophe et des limites de leur capacité d'intervention⁵⁶⁰. Il conviendrait toutefois que la société internationale vérifie si l'État n'a effectivement pas la capacité de répondre à l'urgence humanitaire avant de décider de ne pas intervenir. En plus des obligations positives incombant à l'État territorial, le Rapporteur énonce des obligations négatives dont celle de ne pas refuser arbitrairement son consentement à l'aide extérieure.

2. L'affirmation d'une obligation de ne pas refuser arbitrairement le consentement à l'aide extérieure

Lorsque survient une catastrophe naturelle, des offres de secours émanent spontanément de la société internationale. Cette offre de secours peut être acceptée ou refusée par l'État sinistré. Pour autant dans quelles conditions les États peuvent-ils donner leur consentement ou non à l'aide extérieure ? Les États ont-ils un droit illimité de refuser l'aide internationale ?

Le droit international est fondé sur la volonté souveraine des États dont le consentement en est l'expression la plus manifeste. Les activités de secours en cas de catastrophes naturelles n'échappent pas à cette règle générale de droit international et dans ce secteur, la nécessité du consentement est fondamentale afin que soient entreprises des activités de secours externes sinon celles-ci pourront être constitutives de violations du principe de non-ingérence.

⁵⁶⁰ IV^e Rapport de la CDI sur la protection des personnes, p. 16.

Pourtant, si l'État touché a le droit de refuser une offre de secours, ce droit n'est pas illimité dans la mesure où le droit international admet que si la souveraineté implique des droits au profit de l'État sinistré, elle comporte aussi des obligations à la charge de cet État ⁵⁶¹. Ainsi on trouve dans plusieurs régimes juridiques de la protection des personnes des restrictions qui limitent le droit de refuser l'assistance humanitaire, c'est le cas par exemple du droit international des droits de l'homme, du droit des déplacés et du droit international humanitaire sans oublier le rapport de la CIISE sur la responsabilité de protéger.

Les travaux de la Commission ont le mérite de réaffirmer des principes essentiels à la protection des personnes notamment le caractère limité du droit au consentement de l'État sinistré. Ce principe est applicable aussi bien en temps de paix qu'en temps de conflits armés et particulièrement lors des catastrophes naturelles d'autant plus qu'« *on connaît plusieurs cas où la situation des victimes d'une catastrophe a été aggravée parce que le consentement à recevoir les secours nécessaires ou l'assistance offerte n'avait pas été donné ou ne l'avait été qu'après un laps de temps. Ces circonstances, quelles que soient les raisons qui les expliquent, concourent à l'aggravation de ce qui est déjà une situation de vulnérabilité* » ⁵⁶². À ce propos, l'Institut de droit international avait par deux fois évoqué la question du consentement dans le cadre de l'assistance humanitaire. Dans sa résolution de 1989 sur la protection des droits de l'homme et le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États, l'Institut insistait déjà sur le fait que les États touchés par des situations de détresse ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires ⁵⁶³. Dans sa résolution de 2003, les membres de l'Institut ont jugé nécessaire d'ajouter « et injustifiée » à « de façon arbitraire ». Le rapporteur déduit de cet ajout que pour les rédacteurs de la résolution, le seul mot « arbitraire » n'exprimait pas assez la nécessité d'exposer les raisons justifiant la décision de rejeter une offre faite de bonne foi ⁵⁶⁴. Par ailleurs, cette obligation de ne pas refuser arbitrairement son consentement à l'aide extérieure concerne plus particulièrement l'État touché qui ne dispose pas de ressources suffisantes ou qui ne souhaite pas mobiliser ses ressources pour assurer la protection et l'assistance aux populations sinistrées sur son territoire. Dans cette hypothèse, des dispositions imposant des limites raisonnables à la règle générale du consentement sont pleinement justifiées dès lors qu'il s'avère que l'État n'a pas la capacité ou la volonté de protéger et d'aider les personnes touchées par une catastrophe qui se trouvent sur son territoire. Pour déterminer en outre si

⁵⁶¹ Cf. III^e Rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/629, par 75) tout comme le Rapport de la CIISE sur la responsabilité de protéger.

⁵⁶² V^e Rapport de la Commission de droit international, p. 17.

⁵⁶³ Institut de droit international, Session de Saint-Jacques de-Compostelle, « *Protection des droits de l'homme et principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États* » 13 décembre 1989, article 5, paragraphe 2.

⁵⁶⁴ V^e Rapport de la CDI, p. 22.

L'État n'a pas la capacité ou la volonté d'assurer l'assistance et la protection nécessaire, il faut considérer les circonstances particulières de chaque situation. S'il n'est pas possible de dresser la liste exhaustive des critères, l'aspect matériel de l'incapacité peut être établi s'il apparaît clairement que l'État touché ne dispose ni des biens ni des services nécessaires. À titre illustratif, on peut considérer que l'État n'a pas la volonté de fournir sa propre assistance lorsqu'il dispose des ressources et des capacités nécessaires pour cela, mais fait savoir qu'il ne veut pas les utiliser⁵⁶⁵. En tout état de cause, le caractère arbitraire du refus de l'assistance dépend des circonstances et doit être établi au cas par cas. La pratique n'est pas nette dans ce domaine et ne permet guère de déduire une règle générale. Les exemples susmentionnés donnent sans doute déjà une idée de ce que l'on peut considérer comme arbitraire dans l'acceptation ou le refus de l'assistance humanitaire.

Ainsi, il a été déjà précisé que si la nécessité de fournir une assistance n'est pas manifeste, le refus pourrait se justifier. De même, il n'est pas non plus arbitraire si certaines conditions ne sont pas remplies notamment le respect des principes de neutralité, d'impartialité dans la distribution de l'aide internationale. Par conséquent, si une offre répond aux critères, l'État touché doit avoir des raisons solides et valables de ne pas y consentir, faute de quoi sa décision pourra être réputée arbitraire⁵⁶⁶. De surcroît, l'État touché qui refuse l'assistance humanitaire est tenu, à tout le moins de présenter à l'État offrant son aide des motifs légitimes expliquant sa décision. Cette énonciation est tirée du droit humanitaire et repose sur le postulat selon lequel « pour ne pas refuser arbitrairement son consentement, l'État touché doit avoir des raisons solides et valables de ne pas le donner si la population a besoin de secours ». Ainsi pour que son refus ne soit pas arbitraire, il doit expliquer les motifs de sa décision. La protection et l'assistance en cas de catastrophes gagneraient en efficacité si un dispositif plus transparent était mis en place. Par ailleurs, en complément à l'obligation de ne pas refuser arbitrairement son consentement, l'État territorial ne doit pas retarder indûment la décision concernant l'offre. En effet, dans ses résolutions 43/131 et 45/100, l'Assemblée générale avait énoncé :

préoccupée par les difficultés que peuvent rencontrer les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre pour recevoir une assistance humanitaire.

Convaincue que, dans la mise en œuvre de l'assistance humanitaire, en particulier dans l'apport de nourriture, de médicaments, ou de soins médicaux, pour lesquels l'accès aux victimes est indispensable, la rapidité permet d'éviter que le nombre de ces victimes s'accroisse tragiquement.

À partir de ces dispositions il est permis de formuler un principe général selon lequel, lorsqu'une assistance lui est offerte conformément au paragraphe 1 du projet d'article 12 du

⁵⁶⁵ Idem, p. 23.

⁵⁶⁶ V^e Rapport précité, p. 23.

présent projet d'articles, l'État touché notifie sans retard à toutes les parties concernées sa décision concernant l'offre d'assistance. En effet, en matière de secours, la promptitude est vitale. C'est pourquoi il est dans l'intérêt de toutes les parties concernées de savoir au plus vite ce que l'État touché décide en matière d'assistance extérieure ou d'offres d'assistance. Ainsi tout retard doit être justifié. De même les motifs tenant à la sûreté de l'État peuvent valablement justifier qu'un pays sinistré tarde à accepter ou à refuser l'offre d'assistance en cas de catastrophe. Dès lors, la décision doit donc être prise par l'État touché pour de bonnes raisons et sans atermoiement. À ce jour, le rapporteur spécial a présenté différents projets d'articles fondés sur le droit et la pratique existante.

Nous avons relevé les aspects les plus significatifs de ces rapports afin de montrer l'apport des travaux de la Commission à la protection des personnes lors des situations de détresse. Toutefois, la portée de ces travaux doit être relativisée.

B. Une avancée à nuancer

Depuis que la question de la protection des personnes est inscrite à l'ordre du jour de la CDI, les délégations sont intervenues sur la série de projets d'articles proposés. Ces dernières se sont particulièrement intéressées aux dispositions nouvelles élaborées par le Rapporteur spécial relatives à l'obligation de coopérer, à l'obligation de rechercher l'assistance, aux conditions de fourniture et d'assistance ainsi que de la cessation de l'aide internationale⁵⁶⁷. Même si le Rapporteur spécial fait preuve d'une réelle prudence quant à l'affirmation ou la réaffirmation d'obligations incombant aux États, on constate une extrême réticence de la part de nombreux États (1). Il est en outre permis de relever que l'ensemble des obligations affirmées dans les différents projets d'articles ne sont pas assorties de sanctions ou de mesures de contraintes (2).

1. Les réticences des États

De façon générale, l'initiative ainsi que les progrès accomplis par la CDI en très peu de temps ont été salués. Il a été plus particulièrement souligné l'intérêt et l'actualité du sujet étant donné la multiplication des pertes provoquées par les catastrophes naturelles⁵⁶⁸. Dès lors, estime-t-on, l'œuvre de codification et de développement progressif du droit international effectuée par la CDI contribuerait puissamment au développement du droit encadrant la

⁵⁶⁷ AG/J/3447.

⁵⁶⁸ Slovénie (A/C.6/66/SR.20, par. 11), Pologne (A/C.6/66/SR.21, par. 83), Italie (A/C.6/66/SR.21, par. 91), Colombie (A/C.6/66/SR.22, par. 25), Irlande (A/C.6/66/SR.25, par. 20), Égypte (A/C.6/66/SR.25, par. 36), Suisse (A/C.6/66/SR.18, par. 42).

réponse aux catastrophes. C'est pourquoi on a loué les efforts faits par la CDI pour préciser le cadre juridique régissant l'accès en cas de catastrophe, pour définir les principes fondamentaux gouvernant les secours en cas de catastrophe et consacrer divers devoirs qui pèsent sur l'État touché par une catastrophe ⁵⁶⁹.

De plus, si plusieurs États ont déclaré que l'initiative de la CDI permettrait d'améliorer l'efficacité et la qualité de l'aide humanitaire et d'atténuer les conséquences des catastrophes ⁵⁷⁰, plusieurs représentants se sont réjouis du fait que la CDI a su concilier l'impératif de protéger les personnes touchées par une catastrophe et celui de respecter les principes de souveraineté de l'État et de non ingérence ⁵⁷¹.

De même, la consécration du principe de solidarité en cas de catastrophe ⁵⁷² ainsi que le rôle des organisations internationales et autres acteurs humanitaires dans la protection des personnes en cas de catastrophe ont été salués quoique des interrogations subsistent quant à l'intégration de l'Union Européenne dans cette catégorie ⁵⁷³.

Quant aux projets d'articles, même s'ils ont été accueillis favorablement par les délégations, de nombreuses observations et critiques ont été faites à leur encontre. Ainsi, si les États ont souligné l'importance de l'obligation de coopérer compte tenu du fait que la coopération est essentielle pour assurer l'efficacité des secours et la protection des personnes touchées ⁵⁷⁴, il a été demandé de clarifier cette notion ainsi que l'étendue des obligations des États ⁵⁷⁵. La délégation de la Grèce martelait ainsi qu'« *il n'existe aucun devoir en tant que tel de porter assistance. L'obligation de coopérer dans les situations de catastrophes ne va pas jusqu'à contraindre un État ou une organisation internationale à fournir une assistance qui serait sollicitée* » ⁵⁷⁶. Quant au représentant de la République islamique d'Iran, ce dernier a estimé que cette obligation ne devrait pas obliger l'État affecté à chercher une aide extérieure et à l'accepter. Pour d'autres délégations, dont

⁵⁶⁹ Pologne (A/C.6/66/SR.21, par. 4), El Salvador (A/C.6/66/SR.22, par. 11), Niger (A/C.6/66/SR.23, par. 54), Union européenne (A/C.6/66/SR.21, par. 52 et 55).

⁵⁷⁰ Roumanie (A/C.6/66/SR.25, par. 17), Japon (A/C.6/66/SR.25, par. 25).

⁵⁷¹ Slovénie (A/C.6/66/SR.20, par. 11), Colombie (A/C.6/66/SR.22, par. 25), Sri Lanka (A/C.6/66/SR.27, par. 18).

⁵⁷² Japon (A/C.6/66/SR.25, par. 25).

⁵⁷³ Union européenne (A/C.6/66/SR.21, par. 57).

⁵⁷⁴ Slovénie (A/C.6/66/SR.20, par. 11), Chine (A/C.6/66/SR.23, par. 41), République islamique d'Iran (A/C.6/66/SR.24, par. 51), Autriche (A/C.6/66/SR.23, par. 25), Israël (A/C.6/66/SR.23, par. 33), Thaïlande (A/C.6/66/SR.24, par. 92), Roumanie (A/C.6/66/SR.25, par. 17).

⁵⁷⁵ Cuba (A/C.6/66/SR.24, par. 26), Malaisie (A/C.6/66/SR.24, par. 120).

⁵⁷⁶ Assemblée générale AG/J/3447, Sixième Commission, « Les délégations de la sixième Commission commentent les travaux de la CDI, en soulignant l'importance de la protection des personnes en cas de catastrophes », 02/11/2012.

celle de Singapour, l'introduction dans les projets d'articles de l'obligation de coopérer permet au contraire de mettre l'accent sur le devoir de l'État qui reçoit l'assistance de considérer les offres sérieusement. « *Le devoir de coopérer doit être considéré comme une obligation de comportement plutôt que comme une obligation de résultat* », ont pour leur part souligné les délégations de l'Irlande et du Mexique, appuyant ainsi la position du Rapporteur spécial sur la question ⁵⁷⁷. Par ailleurs, de nombreuses délégations ont tenu à rappeler qu'il incombait en premier lieu à l'État touché de garantir la protection des personnes, la fourniture d'une aide humanitaire et que la mise en œuvre de l'assistance internationale devait rester subordonnée au consentement de l'État affecté, cette exigence étant au demeurant conforme au principe de la souveraineté de l'État ⁵⁷⁸. Bon nombre de ces États susmentionnés ont également accueilli favorablement le principe selon lequel le consentement à l'assistance extérieure ne peut pas être refusé arbitrairement par l'État affecté, ce qui revient à dire que ce dernier a simultanément le droit et l'obligation de venir en aide à sa population ⁵⁷⁹. Pourtant, d'autres États dont Israël, la Chine et le Royaume-Uni ont estimé que le terme « arbitrairement » qui figure au paragraphe 2 du projet d'article risquait de soulever des difficultés d'interprétation notamment en ce qui concerne la question de savoir comment on déciderait qu'un refus était arbitraire, qui prendrait cette décision, quelles seraient ses conséquences etc., et devrait, de ce fait, être expliqué tant dans le texte que dans le commentaire ⁵⁸⁰. À cet effet, des propositions concrètes de modification du texte ont été proposées. Une autre délégation aurait par exemple préféré, qu'au lieu d'imposer une obligation juridique objective qui aurait des conséquences juridiques internationales en cas d'inexécution, le projet d'article se borne à indiquer que l'État affecté a simplement l'obligation morale et politique de rechercher de l'assistance et de ne pas refuser arbitrairement son consentement à l'assistance extérieure ⁵⁸¹. Plus catégoriques, un certain nombre d'États se sont ouvertement opposés à l'idée selon laquelle l'État touché aurait l'obligation légale de rechercher une assistance extérieure lorsqu'une catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention. En effet, selon eux, vouloir imposer une telle obligation

⁵⁷⁷ Ibidem.

⁵⁷⁸ Finlande (au nom des États nordiques) (A/C.6/66/SR.21, par. 60), El Salvador (A/C.6/66/SR.22, par. 13), Colombie (A/C.6/66/SR.22, par. 27), République tchèque (A/C.6/66/SR.23, par. 19), Autriche (A/C.6/66/SR.23, par. 24), Israël (A/C.6/66/SR.23, par. 33), France (A/C.6/66/SR.23, par. 39), Niger (A/C.6/66/SR.25, par. 54), Chili (A/C.6/66/SR.24, par. 9), Inde (A/C.6/66/SR.25, par. 13), Roumanie (A/C.6/66/SR.25, par. 19), Pakistan (A/C.6/66/SR.25, par. 6), Irlande (A/C.6/66/SR.25, par. 22), Égypte (A/C.6/66/SR.25, par. 36), Sri Lanka (A/C.6/66/SR.27, par. 20), Union européenne (A/C.6/66/SR.21, par. 56), FICR (A/C.6/66/SR.25, par. 43).

⁵⁷⁹ Finlande (au nom des États nordiques) (A/C.6/66/SR.21, par. 60), El Salvador (A/C.6/66/SR.22, par. 13), Espagne (A/C.6/66/SR.23, par. 50).

⁵⁸⁰ Israël (A/C.6/66/SR.23, par. 33), Chine (A/C.6/66/SR.23, par. 42), Royaume-Uni (A/C.6/66/SR.23, par. 45).

⁵⁸¹ Fédération de Russie (A/C.6/66/SR.24, par. 37).

porterait atteinte à la souveraineté de l'État ainsi qu'à la coopération et à la solidarité internationale et serait sans fondement en droit international positif, en droit coutumier ou dans la pratique des États. Pour ceux-ci en effet, « *il vaudrait mieux reformuler le projet d'article concerné dans le sens d'une exhortation, en remplaçant l'expression impérative l'obligation de rechercher de l'assistance* » par les mots « *devrait rechercher de l'assistance* »⁵⁸². Une nuance a toutefois été apportée, car si l'on admet que l'État touché soit le mieux placé pour porter secours et apprécier l'étendue de ses besoins en pareil cas, sa responsabilité ne devrait pas demeurer exclusive⁵⁸³. Ainsi, si l'État touché n'a pas la volonté ou la capacité de porter secours, il est alors fondamental que celui-ci n'empêche pas l'aide extérieure qui sera apportée et ce, dans le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire⁵⁸⁴.

Bien que le projet d'article 12 concernant le droit d'offrir assistance, n'ait pas encore été adopté, de nombreux États ont approuvé ce projet d'article, estimant qu'il tenait compte de l'intérêt de la société internationale de protéger les personnes en cas de catastrophe, qui se voulait le complément de la responsabilité première de l'État touché et une marque de solidarité et de coopération et ne devait pas être regardé comme une ingérence dans les affaires intérieures de ce dernier. On a toutefois souligné que ces acteurs avaient uniquement le droit « d'offrir » et non de « fournir » une assistance et que l'État touché demeurerait conformément au principe de souveraineté et nonobstant les projets d'articles 10 et 11, libre d'accepter tout ou partie des offres d'assistance que pourraient lui faire tels ou tels États et acteurs étatiques, de façon unilatérale ou en réponse à un appel⁵⁸⁵.

Enfin, la possibilité offerte à un État affecté d'imposer des conditions à la fourniture de l'offre a également été au cœur des débats des délégations. Plusieurs d'entre elles ont, à ce titre, mis l'accent sur l'importance de préserver un équilibre entre les principes de souveraineté et de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État et l'obligation de protéger les personnes en situation de catastrophe.

⁵⁸² Parmi ceux-ci on peut citer : Autriche (A/C.6/66/SR.23, par. 23), Israël (A/C.6/66/SR.23, par. 33), France (A/C.6/66/SR.23, par. 38), Chine (A/C.6/66/SR.23 par. 42), Royaume-Uni (A/C.6/66/SR.23, par. 45), Pays-Bas (A/C.6/66/SR.23, par. 48), Grèce (A/C.6/66/SR.24, par. 25), Cuba (A/C.6/66/SR.24, par. 26), Fédération de Russie (A/C.6/66/SR.24, par. 35), République islamique d'Iran (A/C.6/66/SR.24, par. 50)

⁵⁸³ Finlande (au nom des États nordiques) (A/C.6/66/SR.21, par. 60).

⁵⁸⁴ AG/J/3447, Sixième Commission, « Les délégations de la sixième Commission commentent les travaux de la CDI, en soulignant l'importance de la protection des personnes en cas de catastrophes », 02/11/2012.

⁵⁸⁵ Slovaquie (A/C.6/66/SR.20, par. 12), Finlande (au nom des États nordiques) (A/C.6/66/SR.21, par. 60), Pologne (A/C.6/66/SR.21, par. 86), Mexique (A/C.6/66/SR.22, par. 20), République tchèque (A/C.6/66/SR.23, par. 19), Autriche (A/C.6/66/SR.23, par. 25), Chili (A/C.6/66/SR.24, par. 10), Roumanie (A/C.6/66/SR.25, par. 19), Égypte (A/C.6/66/SR.25, par. 36).

En somme, s'il convient de saluer l'initiative entreprise par la Commission de droit international, la réalité de la société internationale fortement marquée par le principe de souveraineté risque de limiter la portée de cette initiative. Les commentaires des délégations précédemment énoncés, mettent en évidence le fait que les États n'entendent pas transposer des règles morales ou coutumières concernant la protection des personnes en obligations conventionnelles. Le Professeur Philippe Weckel semble du même avis puisqu'il estime que « *la liberté de l'État d'accueil de l'assistance internationale est jugée si importante que l'élaboration d'une convention sur le sujet semble hautement improbable* »⁵⁸⁶. D'ailleurs les travaux sont également limités par le fait qu'ils ne contiennent pas des sanctions à l'égard des éventuels contrevenants.

2. Des obligations non sanctionnées en cas de non respect

À l'instar du rapport de la (CIISE) sur la responsabilité de protéger, les travaux de la CDI mettent l'accent sur les obligations des États vis-à-vis de leurs populations lorsqu'il y a une urgence humanitaire suite à une catastrophe. Ces textes rappellent également le rôle certes subsidiaire, mais tout aussi important de la société internationale et plus particulièrement des acteurs humanitaires dans la mise en œuvre des opérations de secours et d'assistance vis-à-vis des populations sinistrées.

Pour autant, si la (CIISE) élabore des moyens de mise en œuvre allant des moyens les plus pacifiques aux moyens les plus coercitifs notamment dans les hypothèses où l'État territorial manquerait à ses obligations, force est de constater que les travaux de la CDI restent muets sur les moyens de mise en œuvre de ces obligations incombant aux États.

Dès lors, il importe de se poser la question de savoir, en cas de défaillance ou d'incapacité voire de manque de volonté de l'État territorial quelles sont les possibilités qui s'offrent à la société internationale pour porter secours à des populations sinistrées indépendamment de la volonté de l'État territorial. Aussi, si l'on souhaite faire un parallèle avec le concept de la responsabilité de protéger peut-on aller jusqu'à un recours à la force afin de secourir les victimes des catastrophes naturelles ? Certes, cette interrogation paraît hâtive, mais il importe d'inciter la Commission à être plus explicite sur ce point, car énoncer des obligations conventionnelles sans en relever les moyens de mise en œuvre en relative la portée. Si le rapporteur reste muet sur la question à ce jour, certaines délégations ont fort heureusement énoncé des pistes de réflexion qu'il convient de souligner. En effet, selon le représentant du Portugal : « *il serait utile d'étudier plus avant la relation entre la coopération internationale et les principes*

⁵⁸⁶ WECKEL P., bulletin sentinelle du 11/11/2012, disponible sur http://www.sentinelle-droit-international.fr/bulletins/a2012/20121111_bull_323/bulletin_sentinelle_323.php.

internationaux afin d'envisager l'opportunité d'éventuelles dérogations aux principes de souveraineté et de non-ingérence ». Dès lors « un État devrait assumer la responsabilité de son refus éventuel d'accepter une assistance, un tel refus pouvant donner naissance à un fait internationalement illicite s'il porte atteinte aux droits des personnes touchées au regard du droit international »⁵⁸⁷. Autrement dit, si un État aujourd'hui refuse délibérément l'aide internationale, ce dernier engagerait sa responsabilité internationale pour fait internationalement illicite et cette idée semble en adéquation avec les exigences contemporaines du droit international en matière de droit de la protection de la personne humaine. Le Conseil de sécurité pourrait également assimiler une menace sur l'environnement ou une catastrophe environnementale à une menace contre la paix ou à une rupture de la paix⁵⁸⁸. Pourtant, aussi séduisante que paraît cette proposition on voit mal certains États comme les États-Unis, la Chine et la Russie se montrer favorables à un tel élargissement des prérogatives du Conseil de sécurité. Une telle hypothèse pouvant conduire à une impasse au sein de la société internationale, le mieux serait de permettre l'émergence d'un droit humanitaire des catastrophes naturelles qui en amont favoriserait la prévention des catastrophes et en aval élaborerait des règles d'assistance et de coopération internationale en matière de secours.

§ 2. LE PLAIDOYER POUR L'ÉMERGENCE D'UN DROIT HUMANITAIRE DES CATASTROPHES NATURELLES

Le droit international humanitaire étant une construction juridique essentiellement destinée à régler les problèmes juridiques liés aux conflits armés, son extension aux catastrophes naturelles paraît difficile. Si le droit international ne saurait davantage ignorer le sort des victimes des catastrophes naturelles, l'autre hypothèse serait d'élaborer un droit humanitaire des catastrophes naturelles destiné à régler les problèmes humanitaires découlant de ce type de catastrophes. Ce corpus juridique spécifiquement applicable aux catastrophes naturelles aurait le mérite de s'appuyer sur les initiatives déjà entreprises en ce sens [Travaux de la Commission de droit international sur la protection des personnes en matière de catastrophes naturelles, résolution de l'Institut de droit international sur l'assistance humanitaire en cas de catastrophes naturelles, résolutions des Nations unies en matière d'assistance humanitaire, initiatives de la Croix-Rouge en matière d'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles] et de tenir compte de la spécificité de la catastrophe naturelle en droit international. À ce propos, le Professeur Laurence Boisson de Chazournes

⁵⁸⁷ Portugal (A/C.6/66/SR.24, par. 66).

⁵⁸⁸ LAVIELLE J.-M., L'assistance écologique, in *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels du droit* ; LAVIELLE J.-M., BÉTAILLE J., PRIEUR M., (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 416.

affirmait que « dans le domaine des catastrophes naturelles, la prévention et l'assistance sont des « sœurs siamoises » »⁵⁸⁹. Dès lors l'émergence d'un droit humanitaire des catastrophes naturelles passe inévitablement par la mise en place de mécanismes internationaux efficaces de prévention des catastrophes naturelles (A) et l'élaboration d'une convention internationale portant sur l'assistance humanitaire en cas de catastrophes naturelles (B).

A. Le plaidoyer pour la mise en place de mécanismes internationaux efficaces de prévention des catastrophes naturelles

La nécessité pour la société internationale de se doter de mécanismes efficaces de prévention des catastrophes naturelles est parfaitement résumée dans cette citation de Monsieur Briceno Salvano⁵⁹⁰ lorsque ce dernier affirme qu'« une société qui est engagée dans la recherche de modèles effectifs et équilibrés pour réduire les risques aux catastrophes, est d'habitude également une société qui ira de l'avant dans d'autres domaines »⁵⁹¹. Le Secrétaire général des Nations unies abondait en ce sens récemment, lorsqu'il affirmait que « Nargis a montré une fois encore l'importance de la préparation aux risques »⁵⁹². Pour autant, en quoi consistera l'établissement d'un régime juridique international de prévention des catastrophes naturelles ? Sur le plan juridique, la réduction du risque catastrophique consistera à insérer les dispositions relatives à la prévention, dans des instruments juridiques contraignants (1) sans oublier le renforcement de la coopération entre les États en matière de prévention (2).

1. La nécessité d'affirmer les mesures de prévention dans des instruments juridiques contraignants

De nombreux instruments juridiques font référence à la question de la prévention des catastrophes naturelles. En effet, s'est progressivement imposée l'idée selon laquelle face aux catastrophes naturelles, il vaut mieux « prévenir que guérir » car « une prévention efficace des catastrophes naturelles peut non seulement éviter de nombreux morts lorsque la catastrophe se réalise, mais peut aussi réduire considérablement les coûts des opérations d'assistance »⁵⁹³.

⁵⁸⁹ BOISSON DE CHAZOURNES L., in *La responsabilité de protéger*, *op. cit.*, p. 151.

⁵⁹⁰ Monsieur Briceno salvano est président du Comité scientifique du programme de Recherche Intégrale sur les Risques de Catastrophe (IRDR) depuis novembre 2011. Il a été directeur du Secrétariat de la Stratégie Internationale des Nations Unies pour la Prévention des Catastrophes (UNISDR) de 2001 à 2011.

⁵⁹¹ Cf. BRICENO S., « La coopération internationale en matière de catastrophes dues aux vulnérabilités aux aléas naturels et le cadre d'action de Hyōgo pour renforcer la résilience d'ici 2015 », in *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, *op. cit.*, p. 154.

⁵⁹² *Centre d'actualité des Nations unies*, 6 août 2008, « Le cyclone Nargis au Myanmar montre que la coopération est vitale ».

⁵⁹³ THOUVENIN J.-M., *op. cit.*, p. 332.

Toutefois, le constat qui a été généralement fait c'est que les divers aspects de l'obligation de prévention en matière de catastrophes naturelles relèvent de la soft law. Il s'agit pour l'essentiel de gentleman's agreements et de résolutions de l'Assemblée générale. Dès lors, afin de rendre les règles de préventions efficaces, il serait intéressant de les insérer dans des textes contraignants de portée internationale.

Une première étape a été marquée par le lancement de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles (1990-2000) puis par l'adoption de la résolution 44/236 du 22 décembre 1989. L'Assemblée générale a ainsi décidé de célébrer, chaque deuxième mercredi d'octobre, la journée internationale de la prévention des catastrophes. Ce jour avait été choisi pendant la Décennie internationale pour la prévention des catastrophes naturelles (1990-1999). Par ailleurs, la conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles de Yokohama du 23 au 27 mai 1994, convoquée pour faire le point, à mi-chemin, sur les réalisations de la Décennie internationale de prévention des catastrophes⁵⁹⁴ a été une étape importante du processus de sensibilisation. Cette conférence a mis en place un « Plan d'action » et une « Stratégie pour un monde plus sûr ». Puis, l'Assemblée générale a approuvé la Stratégie internationale de Prévention des catastrophes naturelles, comme accord succédant à celui mettant en place la Décennie internationale de prévention des catastrophes naturelles par la résolution 54/219 du 22 décembre 1999. Enfin, le sommet mondial sur le développement durable (Johannesburg, 2002) a établi un lien entre prévention des catastrophes et développement en mettant l'accent sur leur consubstantialité. Ainsi, l'acte final de la conférence a été intégré par la suite dans les objectifs de la stratégie internationale de prévention des catastrophes naturelles. Toutefois, l'initiative récente la plus importante est le cadre d'Action de Hyogo qui contient également un certain nombre de dispositions relatives à la prévention des catastrophes naturelles. En effet, en janvier 2005, cent soixante-huit gouvernements ainsi que de nombreuses organisations régionales et internationales se sont réunies à Kobe, au Japon, afin de discuter et adopter une stratégie mondiale pour faire face à ces problèmes climatiques. À l'issue de cette conférence fut adopté le Cadre d'action de Hyogo qui contient les mécanismes nécessaires pour que dans la décennie allant de 2005 à 2015, l'on parvienne à réduire la vulnérabilité et que l'on augmente la résilience des nations et des communautés face à l'impact de menaces naturelles. Les priorités d'action définies par le Cadre de Hyogo sont : de veiller à ce que la réduction des risques de catastrophe soit une priorité nationale et locale et à ce qu'il existe, de mener à bien les activités correspondantes, de créer un cadre institutionnel solide ; de mettre en évidence, d'évaluer et de surveiller les risques de catastrophes et de renforcer les systèmes d'alerte précoce ; d'utiliser les connaissances, les

⁵⁹⁴ Cette demande a été formulée par l'Assemblée générale dans la résolution 48/188 du 23 décembre 1993.

innovations et l'éducation pour instaurer une culture de sécurité et de résilience à tous les niveaux ; de réduire les facteurs de risques sous-jacents et de renforcer la préparation aux catastrophes afin de pouvoir intervenir plus efficacement à tous les niveaux lorsqu'elles se produisent.

L'élaboration du cadre d'action de Hyogo reste une initiative importante, mais il s'agit formellement d'un acte concerté non conventionnel, car aucune mesure de ratification n'a été prévue. Même si le cadre d'action de Hyogo a été endossé explicitement par l'Assemblée générale dans la résolution 60/195, la formulation reste incitative⁵⁹⁵, ce qui a pour conséquence l'impossibilité d'envisager une responsabilité internationale en cas de manquement. Ainsi, en dépit de ces efforts réalisés, la question de la prévention des catastrophes n'a toujours pas été insérée dans un document juridique contraignant pour les États ce qui en relativise la portée.

2. La nécessité d'une coopération internationale accrue en matière de prévention des catastrophes

De nombreuses études relatives aux mécanismes de prévention des catastrophes ont montré que l'inégalité de développement et donc aussi de maîtrise technologique avait de graves répercussions sur les dommages causés par ces phénomènes naturels. Ainsi, un pays hautement sismique comme le Japon subit des dommages moins importants que des régions similaires sous-développées d'Amérique du Sud par exemple⁵⁹⁶. La préoccupation de prévention des catastrophes naturelles n'est certes pas récente pour les États. Cette préoccupation s'est accentuée ces dernières années avec l'avènement du Tsunami en décembre 2004 dans l'Océan indien, le tremblement de terre au Pakistan en octobre 2005 ainsi que l'ouragan Katrina en août 2005. Ces différents événements ont mis en évidence les insuffisances des mécanismes nationaux de prévention des États non développés, mais aussi des grandes puissances. Ces événements ont par ailleurs rendu nécessaire la coopération des

⁵⁹⁵ « Les États, les organisations régionales et internationales et les autres acteurs concernés devraient organiser la réduction des risques de catastrophe en tenant compte des activités de base correspondant à chacune des cinq priorités ci-dessus et exécuter ces activités en fonction de leur situation et de leurs capacités ». Cf. Cadre de Hyōgo, page 12, paragraphe 15.

⁵⁹⁶ Les catastrophes naturelles provoquent 63 morts, en moyenne annuelle au Japon contre 2900 au Pérou. On comprend dans ces conditions que les pays d'Amérique Latine, lors de la Conférence de Yokohama, aient insisté sur le fait que les catastrophes sont aussi les témoins de « problèmes de développement non réglés et qui doivent être analysés sous l'angle de l'économie politique et non pas seulement en tant que simples faits de la nature qui s'expliquent par des causes exclusivement techniques. La vulnérabilité, sous toutes ses formes n'est rien d'autre qu'un déficit de développement et [...] c'est à cela que doit s'atteler l'action de prévention, conçue sous l'angle de la planification en vue de réduire ou d'éviter les conséquences sociales, économiques et écologiques ». Cité par LEBEN C., in *Les catastrophes naturelles et industrielles, op. cit.*, p. 34.

États en matière de technologie et de savoir. Ainsi à défaut d'empêcher que l'évènement catastrophique ne se produise, les États peuvent coordonner leurs efforts afin d'évaluer les risques correctement, tenir prêts des plans d'intervention d'urgence, avoir des services de prévisions météorologiques et d'autres systèmes d'alerte efficaces, d'adopter des normes de constructions appropriées... dans le but de réduire les effets destructeurs qui accompagnent le déchaînement de la nature ⁵⁹⁷.

Cette idée sera d'ailleurs reprise par la conférence de Yokohama qui appelle les États à mettre en place des politiques nationales globales de gestion des catastrophes, mais également à la mise en commun des informations, des expériences, des techniques au niveau international pour réduire les pertes dues aux catastrophes. Fort heureusement, les États ont déjà pris des initiatives dans le cadre des relations bilatérales ou régionales afin de renforcer leur coopération en matière de prévention des catastrophes naturelles illustrées par des conventions passées entre États voisins en Europe, en Amérique Latine ou en Asie ⁵⁹⁸. Le principe 8 de la Stratégie de Yokohama énonce également que la société internationale reconnaît la nécessité de mettre en commun les techniques nécessaires pour prévenir les catastrophes et en atténuer les effets. Ces techniques devant être mises à disposition librement et dans les délais appropriés dans le cadre de la coopération technique ⁵⁹⁹. Enfin, le point 5 affirme qu'« *il faudrait mettre les techniques et données appropriées ainsi que tous les moyens d'information correspondants à la libre disposition de tous, notamment des pays en voie de développement, en temps voulu* ». Les déclarations de Rio abondent dans le même sens ⁶⁰⁰. Si le réalisme de Charles Leben l'amène à formuler l'hypothèse selon laquelle « *on peut douter qu'un véritable droit-créance au transfert de technique existe de façon générale à la charge de tout pays, l'obligeant et obligeant ses entreprises, à fournir gratuitement toute technique utile à la prévention des catastrophes* » ⁶⁰¹, notre optimisme conduit à espérer que cette formulation pourra un jour devenir une réalité.

S'il est apparu nécessaire de renforcer le cadre juridique de la coopération internationale en matière de prévention des catastrophes naturelles afin d'en atténuer les effets, il reste que les

⁵⁹⁷ LEBEN C., *op. cit.*, p. 55.

⁵⁹⁸ Dans les Amériques, déjà en 1991, l'Assemblée générale de l'OEA a adopté un traité pour faciliter l'aide mutuelle au cours de catastrophes. Toutefois, il semblerait que de nombreux pays n'aient pas encore ratifié ledit traité.

⁵⁹⁹ Stratégie de Yokohama, principe 8.

⁶⁰⁰ Cf. principe 9 de la Déclaration de Rio : « les États devraient coopérer en vue d'accroître le renforcement des capacités endogènes aux fins du développement durable en améliorant la compréhension scientifique par des échanges de connaissances scientifiques et technologiques [...] ».

⁶⁰¹ LEBEN C., « Vers un droit international des catastrophes ? » in, *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, *op. cit.*, p. 54.

phénomènes climatiques sont inéluctables. C'est la raison pour laquelle les mécanismes de secours internationaux en cas de catastrophes naturelles devraient également être consolidés.

B. Le plaidoyer pour l'élaboration d'une convention internationale portant sur l'assistance humanitaire en cas de catastrophes naturelles

« Il est vrai qu'une menace d'origine naturelle, qu'il s'agisse d'un mouvement sismique, un ouragan, une inondation, une sécheresse ou d'un autre aléa naturel, ne peut disparaître à travers l'application d'une loi ou d'un règlement. Cependant, il n'y a aucun doute que les cadres légaux bien formulés et bien appliqués peuvent avoir une incidence vitale sur la vulnérabilité face aux catastrophes »⁶⁰². Cette position de monsieur Briceno Salvano est celle que nous partageons.

En effet, si l'on trouve quelques conventions bilatérales⁶⁰³ qui portent sur l'assistance dans des hypothèses que l'on peut rattacher aux catastrophes naturelles, on ne trouve guère de grandes conventions multilatérales en ce domaine⁶⁰⁴. De plus, on constate le caractère disparate des règles internationales relatives à l'assistance humanitaire en cas de catastrophes naturelles. Sans oublier que ces normes sont contenues dans des instruments juridiques internationaux non contraignants ou relèvent de législations nationales peu performantes. La situation récente au Myanmar a par ailleurs montré la faiblesse des résolutions des Nations unies portant sur l'assistance humanitaire. À l'instar, des normes applicables aux conflits armés qui relèvent du droit international humanitaire plus particulièrement des Conventions de Genève auxquelles la majeure partie des États ont adhéré et dont la valeur juridique est indiscutable, il paraît souhaitable que les normes applicables aux catastrophes naturelles fassent l'objet d'un accord international signé par l'ensemble des États de la société internationale. Concrètement nous émettons le vœu que les travaux de la Commission de droit international débouchent sur la signature en bonne et due forme d'une convention internationale portant sur l'assistance humanitaire en cas de catastrophes naturelles. Cette tâche ne sera pas aisée tant il est vrai que de nombreux États rechigneront à y adhérer, mais force est de reconnaître qu'il y a urgence au vu des changements climatiques de ces dernières

⁶⁰² BRICENO S., « La coopération internationale en matière de catastrophes dues à la vulnérabilité aux aléas naturels et le cadre d'action de Hyōgo pour renforcer la résilience d'ici 2015 », *op. cit.*, in *La responsabilité de protéger*, p. 153.

⁶⁰³ Pour les accords bilatéraux on peut citer les accords qui existent entre États membres de la Communauté économique européenne en matière de secours frontaliers et d'assistance mutuelle d'urgence. Ainsi, la France par exemple, est liée par des accords avec ses voisins et également avec la Grèce. De même les États-Unis d'Amérique sont liés par une convention avec le Canada pour la lutte contre les incendies le long de la frontière entre le Yukon et l'État d'Alaska (1er juin 1971) ou encore par un accord avec le Mexique, du 24 juin 1980, sur la coopération en cas de catastrophes [...], in *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles*, p. 75.

⁶⁰⁴ Ibidem.

décennies où des pays entiers semblent menacés et de la situation dramatique dans laquelle des milliers de personnes pourraient se trouver. Cette convention inciterait notamment les États à prévoir un cadre législatif interne qui assure la liberté d'entrée et de circulation du personnel humanitaire, un statut protecteur des travailleurs humanitaires, mais aussi par exemple instaurer des tarifs douaniers préférentiels, voire exempter de droit de douane le matériel humanitaire. Sans oublier, la reconnaissance d'un droit d'accès aux victimes des catastrophes naturelles dans la mesure où le libre accès aux victimes est une condition sine que non à une mise en œuvre effective de l'assistance humanitaire.

Enfin la convention insisterait sur la nécessité d'une coopération internationale en matière de secours internationaux. En effet, le cyclone Nargis, qui a ravagé une partie du Myanmar, causant la mort de près de 140.000 personnes, est un exemple parmi tant d'autres qui démontre la nécessité de la coopération, car aucune nation ne peut faire face seule à une catastrophe naturelle d'une telle ampleur. Le Sous-secrétaire général de l'ONU aux affaires humanitaires, John Holmes, dans un point de vue publié dans le quotidien américain *Washington Post* insistait récemment sur ce fait :

aucune nation, riche ou pauvre, ne peut faire face seule quand elle est confrontée à une catastrophe naturelle de l'ampleur du cyclone Nargis. Il aurait été préférable, notamment pour les survivants, que le gouvernement du Myanmar ait reconnu la valeur d'une présence internationale dès le début. J'encourage les dirigeants du Myanmar à continuer sur la voie de la coopération. ⁶⁰⁵

⁶⁰⁵ *Centre d'actualité des Nations unies*, 6 août 2008, « Le cyclone Nargis au Myanmar montre que la coopération est vitale ».

Conclusion du Chapitre II

Insérées dans le rapport de la CIISE sur la responsabilité de protéger, les catastrophes naturelles avaient été par la suite soustraites du champ d'application de la responsabilité de protéger par les États lors du sommet mondial de 2005. Davantage préoccupés par la protection de leur souveraineté, les États semblaient avoir décidé d'ignorer le sort des populations face aux désastres naturels.

Le drame survenu en Birmanie en mai 2008 va toutefois relancer le débat autour de la protection des personnes durant les catastrophes naturelles et mettre à nu les insuffisances du droit de New York en ce qui concerne la protection des personnes durant les situations de catastrophes naturelles. La vaine tentative de la France d'invoquer la responsabilité de protéger a démontré les errements de la société internationale et l'impasse dans laquelle cette dernière se trouvait. Même si cela paraît peu probable compte tenu des insuffisances constatées dans les travaux de la CDI sur la protection des personnes durant les catastrophes naturelles et des fortes réticences des États, il est permis d'espérer que ces travaux puissent un jour aboutir à la signature d'une véritable convention internationale portant sur l'assistance humanitaire en cas de catastrophes naturelles.

CONCLUSION DU TITRE II

Il ne fait aucun doute qu'à un moment de l'histoire, le DIH classique paraissait dépassé et lacunaire face à la réalité des crises humanitaires contemporaines. Ces insuffisances du DIH ont pleinement justifié l'émergence d'un droit humanitaire contemporain qui collerait mieux aux réalités des crises humanitaires contemporaines. L'ambition était noble, mais la tâche difficile. Et pour cause, alors qu'elle est décriée de toutes parts, plus que jamais, la souveraineté semblait davantage se renforcer mettant à mal l'affermissement des règles humanitaires en matière de protection des personnes durant les catastrophes naturelles et humaines.

On ne s'étonnera dès lors pas que les textes régissant l'action humanitaire contemporaine montrent une intégration persistante de l'action humanitaire dans le cadre étatique ou dans le cadre onusien occasionnant un fossé entre l'action humanitaire traditionnelle marquée par la neutralité, l'impartialité et l'action humanitaire contemporaine.

Par ailleurs, notre étude a également permis de relever que le foisonnement des textes relatifs à la protection des personnes durant les crises humanitaires ne s'est pas accompagné d'une évolution importante de la condition des personnes en situation de détresse. Cette idée est d'ailleurs corroborée par Mme Françoise Bouchet Saulnier pour qui « *aujourd'hui, l'urgence n'est pas de faire évoluer le droit, mais de clarifier les alternatives au recours à la force* »⁶⁰⁶. Ainsi « *dans le cas de la Birmanie, l'urgence est plutôt de fédérer les indignations et les synergies diplomatiques face à une situation de blocage et de souffrance unanimement considérée comme inacceptable* »⁶⁰⁷. Face à ce constat, on en déduit que la protection des personnes durant les catastrophes ne passe pas inéluctablement par l'affirmation de nouvelles normes, mais plutôt par l'affermissement des normes existantes. Ainsi, si le droit de New York et les fondements juridiques contemporains de l'action humanitaire entendent protéger efficacement la personne humaine lors des catastrophes il importe de codifier les règles humanitaires qu'ils énoncent afin d'en faire des règles conventionnelles qui compléteraient les conventions de Genève et leurs protocoles additionnels.

⁶⁰⁶ BOUCHET SAULNIER F., Birmanie-Responsabilité de protéger, *op. cit.*

⁶⁰⁷ Ibidem.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Que faut-il retenir au terme de cette première partie consacrée au cadre normatif et conceptuel de l'action humanitaire ? Tout d'abord, force est de constater que ce cadre juridique a beaucoup évolué. Ses règles de protection ont surtout été influencées par les mutations de la société internationale marquées par la prise en compte de l'individu comme sujet du droit international. En effet, le débat actuel sur l'intervention à des fins de protection humaine s'insère également dans un contexte historique, politique et juridique caractérisé par l'évolution des normes internationales.

Ainsi, en temps de paix, le corpus des droits de l'homme vise à affirmer et à garantir les droits des personnes au travers de l'élaboration de normes et de mécanismes plus contraignants de protection des droits de l'homme. Les droits de l'homme font désormais partie intégrante du droit international et leur respect est un sujet d'une importance capitale dans les relations internationales ⁶⁰⁸

En temps de guerre, le droit international humanitaire a élaboré un ensemble de règles afin d'humaniser la guerre et apporter des secours aux populations les plus vulnérables. Les conventions de Genève et leurs protocoles additionnels dont la portée est aujourd'hui quasi-universelle en sont la parfaite illustration.

À côté des dispositions du DIH relatives à la protection des personnes durant les conflits armés qu'ils soient internationaux ou internes, d'autres règles certes éparses ont été élaborées afin d'assurer une protection des personnes durant les catastrophes naturelles.

Par ailleurs, « *les principes normatifs de l'ordre international s'enrichissent incontestablement au fil du temps. On assiste de fait à une réelle évolution vers une prise en charge normative toujours plus grande et plus précise de la protection de la dignité et des droits humains. Les notions et principes de sécurité humaine et de responsabilité de protéger s'inscrivent notamment dans cette évolution, en apportant aux principes*

⁶⁰⁸ Parmi les grandes étapes franchies dans cette progression, il convient de citer la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la Convention de 1948 sur la prévention et la répression du crime de génocide, les deux pactes de 1966 relatifs aux droits civils et politiques et aux droits sociaux, économiques et culturels sans oublier les différents instruments régionaux (américain, européen et africain) de protection des droits de l'homme. Même si leur application a été dans certains cas imparfaite, ces accords et ces mécanismes ont notablement modifié à tous les niveaux la perception des comportements qui peuvent être admis et ceux qui ne peuvent pas l'être de la part des États et des autres acteurs internationaux.

classiques une contribution qu'on peut considérer comme significative, voire révolutionnaire à bien des égards »⁶⁰⁹.

Toutefois, au cœur de cette dynamique, il y a une constante : celle de la pérennité de la souveraineté des États comme obstacle à l'affermissement d'un cadre juridique de protection efficace durant les catastrophes. En effet, la philosophie humaniste de la société internationale contemporaine, si elle a permis un certain fléchissement de la souveraineté des États, cela ne va pas jusqu'à l'acceptation d'« un droit de regard » de la société internationale sur la façon dont les autorités politiques traitent leurs concitoyens. Si les changements contemporains de la société internationale ont quelque peu ébranlé les fondements du droit international classique, l'erreur serait d'assimiler cette « *crise de la souveraineté* »⁶¹⁰ à sa disparition. On a beau étaler son « *fléchissement devant les contraintes et les pesanteurs de la mondialisation* »⁶¹¹, reste que les États demeurent extrêmement vigilants.

En clair, hier comme aujourd'hui, le droit international repose encore sur la souveraineté des États. Même le droit international humanitaire, malgré le mérite qu'il présente de toucher un domaine sensible où il est admis depuis longtemps qu'il ne saurait relever du domaine réservé de l'État ne saurait nier la souveraineté d'autant plus que l'action humanitaire internationale reste tributaire du consentement des États⁶¹².

Ainsi, cette étude a tenté de mettre en exergue le cadre normatif dans lequel évolue l'action humanitaire, mais l'objet a surtout été de relever les imperfections de ce cadre normatif afin d'améliorer la condition juridique des victimes des catastrophes naturelles et humaines. Pour autant, les problèmes juridiques rencontrés par l'action humanitaire, ne concernent pas seulement la conceptualisation des règles de protection, mais les conditions de leur application posent également un certain nombre de problèmes qu'il convient d'énoncer. Ce constat nous amène à nous poser la question suivante : comment sont mises en œuvre les règles juridiques de protection et d'assistance humanitaire ? Quelle est leur efficacité ?

Telles sont les questionnements auxquels nous tenterons d'apporter des réponses et des solutions afin de rendre l'action humanitaire plus efficiente dans cette seconde partie de notre étude consacrée au cadre juridique opérationnel de l'action humanitaire.

⁶⁰⁹ MBONDA E.-M., *La sécurité humaine et la responsabilité de protéger*, *op. cit.*, p. 21.

⁶¹⁰ CUBERTAFOND B., « Souverainetés en crise ? », *Revue du droit public*, n° 5, 1989, p. 1273.

⁶¹¹ SALAH M., « Mondialisation et souveraineté de l'État », *JDI*, 1996, p. 619.

⁶¹² Voir KEMFOUET D., « États et acteurs non Étatiques en droit international humanitaire », *Revue Québécoise de droit international*, 2008, 21-2, p. 57-98.

PARTIE II.

UN CADRE OPÉRATIONNEL PERFECTIBLE

Consacré par le « droit de Genève » puis confirmé par le « droit de New York », le principe de libre accès des organismes humanitaires aux populations victimes de catastrophes est le fondement juridique de la mise en œuvre de l'action humanitaire. Toutefois, si ce principe conditionne la mise en œuvre de l'action humanitaire, il reste totalement subordonné au consentement de l'État sinistré.

Dans l'hypothèse où les autorités politiques accordent un droit d'accès aux populations, se pose la question de savoir quelles sont les règles de gestion de l'action humanitaire et quels sont les obstacles juridiques que peuvent rencontrer les acteurs humanitaires ? Dès lors il conviendra d'analyser les modalités de mise en œuvre de l'action humanitaire consentie et s'interroger sur leur efficacité (Titre I).

Par ailleurs, si l'État peut solliciter et faciliter la mise en place de l'action humanitaire internationale, ce dernier peut également entraver sa mise en œuvre. En l'occurrence il s'agit de l'hypothèse où un État ne peut pas ou ne veut pas aider sa population en détresse et refuse tout de même l'accès aux populations sinistrées alors même qu'une crise humanitaire est en train de causer la perte de milliers de personnes. À ce moment-là, la réponse pacifique s'avère insuffisante, voire impossible. Pour autant, quels sont les moyens juridiques dont dispose la société internationale afin de secourir les populations sinistrées nonobstant le défaut de consentement des autorités locales. Autrement dit, quelles sont les modalités de l'action humanitaire non consentie ? En réaction à ces attitudes excessives venant de nombreux États, d'autres États se sont arrogés le droit de recourir à la force armée en vue de secourir des populations en péril. Toutefois, la question se pose de savoir s'il faut légitimer le recours à la force à des fins humanitaires (Titre II).

TITRE I.

LES MODALITÉS DE L'ACTION HUMANITAIRE CONSENTIE

Les mutations constatées au niveau de la conceptualisation des règles juridiques de protection et d'assistance des personnes durant les catastrophes vont affecter en profondeur la mise en œuvre de l'action humanitaire. À ce propos, si la mise en œuvre du droit humanitaire classique était essentiellement centrée sur la protection des personnes, ce dispositif juridique va cependant montrer ses limites notamment en raison du manque d'efficacité des mécanismes de mise en œuvre. Fort de ces lacunes, le droit humanitaire contemporain se juridictionnalise afin de permettre une protection efficace des personnes durant les catastrophes (Chapitre I).

Par ailleurs, si l'action humanitaire classique oscillait entre protection juridique et assistance humanitaire, la place des secours concrets a cru assez récemment sous l'égide du CICR. Pour autant, la mise en œuvre de l'action humanitaire contemporaine ne se définit pas exclusivement par rapport à la déontologie du CICR. Depuis l'affaire du Biafra, en effet, une action humanitaire nouvelle a vu le jour. Mise en œuvre par les « french doctors », « *ces médecins animés par l'indignation face aux souffrances comme par la passion de soulager allaient se lancer à corps perdu dans des aventures mythiques* »⁶¹³. Ainsi :

non contents d'avoir créé de nouvelles organisations, ils développent de nouvelles formes d'action : impuissants à fournir un statut de protection, ils privilégieront l'aide, n'hésitant pas à franchir les frontières clandestinement dans les bagages des combattants. –Mais il y a plus : parce qu'en forçant ainsi les frontières, ils rencontrèrent à leur tour la réticence hostile des États, ils en vinrent à revendiquer un nouveau principe de droit –la possibilité d'accéder aux victimes nonobstant tout refus de l'État territorial- auquel fut donné l'intitulé provocateur du « droit d'ingérence ». ⁶¹⁴

Bien que le droit d'ingérence ne fût pas consacré par le droit positif, ses défenseurs ont amené la formulation d'une action humanitaire nouvelle fondée sur l'action. « *Ce droit international de l'action humanitaire est typique de l'orientation actuelle du droit international public, désormais plus proche des préoccupations des peuples* »⁶¹⁵. Toutefois, « *ce droit de l'action humanitaire internationale reste fragmentaire et insuffisamment précis et dont l'effectivité est loin d'être assurée* »⁶¹⁶ (Chapitre II).

⁶¹³ DOMESTICI-MET M.-J., « L'aide humanitaire : terrain de consensus et espace de controverses », in *Aide humanitaire internationale, un consensus conflictuel ?*, Paris, Economica, 1996, p. 14.

⁶¹⁴ Ibidem.

⁶¹⁵ BÉLANGER M., *Droit international humanitaire*, Paris, Gualino éditeur, 2007, p. 58.

⁶¹⁶ TAVERNIER P., « Un bilan de l'action humanitaire des Nations unies », in *Questions internationales*, n° 56 juillet-août 2012, p. 66.

CHAPITRE I.

**UNE APPROCHE CLASSIQUE EN MUTATION DE LA RÉALISATION DE
L'ACTION HUMANITAIRE : DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROTECTION
JURIDIQUE AUX SANCTIONS DES VIOLATIONS DU DROIT HUMANITAIRE**

La véritable partie plaignante à votre barre est la civilisation. Elle n'espère pas que vous puissiez rendre la guerre impossible, mais elle espère que votre décision placera la force du droit international, ses prescriptions, ses défenses et surtout, ses sanctions au service de la paix [...] Les crimes que nous cherchons à condamner et à punir ont été si prémédités, si néfastes et dévastateurs, que la civilisation ne peut tolérer qu'on les ignore, car elle ne pourrait survivre à leur répétition. ⁶¹⁷

À l'origine, le droit international humanitaire n'ignore pas le mécanisme de sanction. En effet, les Conventions de Genève ont prévu un mécanisme de répression des violations des règles du DIH. Mais ce mécanisme de sanction va pendant longtemps rester en sommeil et émergera à la faveur de deux facteurs. D'une part les faiblesses du système juridique de protection du DIH (Section I) et d'autre part sous le prisme d'une philosophie des droits de l'homme on assiste à la reconnaissance de l'individu comme sujet de droit international. Dès lors, la reconnaissance de droits au profit de l'État implique la reconnaissance de devoirs envers la société internationale. Il paraît alors logique que si des individus commettent des infractions notamment les plus graves, ils fassent l'objet de répression internationale. Eu égard à ces deux facteurs on assiste donc à une juridictionnalisation du droit humanitaire (Section II).

⁶¹⁷ Propos du procureur américain Robert Jackson H. à l'ouverture du procès intenté contre vingt-quatre dignitaires nazis en novembre 1945.

SECTION I.

UN SYSTÈME DE PROTECTION DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE COMPORTANT DES IMPERFECTIONS

Si l'objet du DIH classique était centré sur la protection des personnes durant les conflits armés, le respect de ce droit reposait sur des mécanismes particuliers dont les choix ont été faits au moment de sa création. En dépit de tentatives de modernisation de ces choix initiaux, les normes de protection du DIH restent insuffisamment mises en œuvre (§ 1). En outre si le contrôle de l'application du droit international humanitaire est basé, comme dans le cas du droit international général, sur des mécanismes inter-étatiques, à la différence du droit international général, le droit international humanitaire a une spécificité qui tient au rôle fondamental de la Croix –Rouge, qui veille à l'application de ce droit par les États (§ 2).

§ 1. UNE APPLICATION LIMITÉE DES NORMES DE PROTECTION DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

Le génie d'Henry Dunant est d'avoir compris qu'à défaut d'éradiquer la guerre, il convenait de l'humaniser. Pourtant, la violence des conflits armés et les nombreuses exactions envers les populations civiles mettent en évidence le fait que le DIH est un droit régulièrement violé. Ces violations sont fondées d'une part sur le fait que la mise en œuvre du DIH est soumise à la souveraine appréciation des États (A) et d'autre part, la plupart des mécanismes de contrôle de la mise en œuvre du DIH prévus par les Conventions de Genève se sont avérés inefficaces (B).

A. Une mise en œuvre soumise à la souveraine appréciation des États

Principaux signataires et destinataires des conventions du DIH, les États ont l'obligation de respecter et de faire respecter le DIH. Pour autant, en dépit de cette formulation expresse d'une obligation de respecter et de faire respecter le DIH par les hautes parties contractantes (1), la mise en œuvre du DIH reste incertaine(2).

1. La formulation d'une « obligation de respecter et de faire respecter le DIH »

L'obligation de respecter le DIH trouve son fondement dans la maxime latine *pacta sunt servanda* qui constitue une règle fondamentale de droit reconnue en droit international et d'ailleurs énoncée dans l'article 26 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des

traités qui impose aux États d'appliquer les traités de bonne foi⁶¹⁸. Et pourtant, en adoptant les Conventions de Genève, les États ont jugé nécessaire de souligner cette obligation de respecter le traité pourtant inhérent à tout traité international. Cette exigence est ainsi énoncée dans l'article premier commun des Conventions de Genève et l'article premier § 1 du protocole 1 qui dispose « *les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances* ». Pourquoi cette formulation exprime de l'obligation de respecter et de faire respecter le DIH et comment interpréter ces dispositions particulières des Conventions de Genève et de leur Protocole additionnel I ?

Pour ce qui est de la justification de cette disposition, il convient de rappeler que les dispositions contenues dans les conventions de Genève ont un caractère *erga omnes*⁶¹⁹, ce faisant, « *la mention expresse de l'obligation de respecter démontre que les États ont jugé nécessaire de ne pas se limiter à des obligations de résultat, mais de prévoir aussi expressément des obligations de moyens* »⁶²⁰. Autrement dit, il s'agit d'insister sur le caractère impératif des normes du DIH et de la nécessité pour les États de se donner les moyens d'assurer le respect effectif de ce droit.

En ce qui concerne l'interprétation de ces dispositions, l'obligation de respecter signifie tout simplement, l'obligation pour les États d'adopter des mesures d'exécution (législatives, exécutives, judiciaires, administratives, etc.) en vue d'assurer l'intégration du DIH dans leur ordre interne mais également de veiller à l'application des règles auxquelles ils ont souscrit qu'ils soient ou non parties à un conflit. À cet effet, l'obligation de respecter n'est que la traduction matérielle en droit international humanitaire du « *pacta sunt servanda* » qui acquiert toutefois une particularité dès lors qu'on y ajoute la mention finale de l'article, « en toutes circonstances ».

Formulée pour la première fois dans les deux Conventions de Genève, « *l'obligation de respecter en toutes circonstances est révélatrice du changement de nature affectant le droit de la guerre au début du XX^e siècle. Par un rejet progressif de la logique de réciprocité, le droit de la guerre cède la place au droit*

⁶¹⁸ Cf. Article 26 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités : « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ».

⁶¹⁹ Ces obligations semblent appartenir à la catégorie des obligations *erga omnes* auxquelles se réfère en des termes généraux le célèbre *obiter dictum* de l'arrêt de la Cour internationale de justice concernant l'affaire de la *Barcelona Traction*. Cf. CIJ, Rec.1970, p. 32, paragraphe 33 et 34. La cour a en effet, reconnu l'existence de certaines obligations qu'ont les États « envers la communauté internationale dans son ensemble [...]. Par leur nature même [ces obligations] concernent tous les États. Vu l'importance des droits en cause, tous les États peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés ; les obligations dont il s'agit sont des obligations *erga omnes* ». Cité par CONDORELLI L., BOISSON DE CHAZOURNES L., « Quelques remarques à propos de l'obligation des États de « respecter et faire respecter » le droit international humanitaire « en toutes circonstances », *op. cit.*, p. 29.

⁶²⁰ SANDOZ Y., « Mise en œuvre du droit international humanitaire », in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Paris, Pedone, 1986, p. 303.

humanitaire »⁶²¹. Désormais, les conventions humanitaires doivent être appliquées en toutes circonstances, quel que soit le comportement de l'adversaire. Plus généralement, un État belligérant ne saurait trouver dans les violations commises par la partie adverse le fondement d'un droit de déroger à ses propres obligations. De plus, « *ce principe s'applique à l'ensemble des réactions à l'illicite, aux représailles armées ainsi qu'aux mesures de rétorsion et aux contre-mesures* »⁶²². Ainsi, « *la présence, comme partie au conflit, d'un État non partie à la convention pertinente, ne saurait également exempter les États parties en même temps au conflit et à la Convention du respect de celle-ci entre eux [...]* »⁶²³.

En outre,

une confirmation ultérieure et particulièrement frappante de la nature inconditionnelle (et non synallagmatique) des obligations découlant du droit humanitaire, mise en évidence par les articles 1 des Conventions de Genève de 1949 et du protocole I de 1977, est offerte sans aucun doute par l'article 60 paragraphe 5 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969. Celui-ci en effet, exclut à titre d'exception que « la violation substantielle » d'un traité par une Partie autorise d'autres Parties à y mettre fin ou à en suspendre l'application, pour ce qui est des dispositions conventionnelles « relatives à la protection de la personne humaine » contenues dans des traités de caractère humanitaire.⁶²⁴

D'ailleurs, en 1969, un rapport du Secrétaire général des Nations unies avait mis en exergue la spécificité des obligations de droit humanitaire en parlant d'« *obligation absolues* », qui n'ont « *pas un caractère de réciprocité* »⁶²⁵. Cette idée sera réaffirmée par la CIJ dans son arrêt *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, dans lequel la cour affirmait que « *les États-Unis d'Amérique ont l'obligation, selon les termes de l'article 1^{er} des quatre conventions de Genève, « de respecter » et de « faire respecter » ces conventions 'en toutes circonstances', car une telle obligation ne découle pas seulement des conventions elles-mêmes, mais des principes généraux du droit humanitaire dont les conventions ne sont que l'expression concrète* »⁶²⁶.

Par ailleurs, si l'essentiel des règles concernant la mise en œuvre du DIH, s'applique aux conflits armés internationaux, la question s'est posée de savoir si ces dispositions étaient automatiquement applicables aux conflits armés non internationaux. A priori, il paraît difficile

⁶²¹ DEVILLARD A., « L'obligation de faire respecter le droit international humanitaire : l'article 1 commun aux conventions de Genève et à leur premier Protocole additionnel, fondement d'un droit international de la coopération ? », *RQDI*, 2007, p. 77.

⁶²² PICTET J., *Commentaires des conventions de Genève du 12 août 1949, vol. I*, supra a note 9 aux pages 27-29.

⁶²³ CONDORELLI L., BOISSON DE CHAZOURNES L., « Quelques remarques à propos de l'obligation des États de « respecter et faire respecter » le droit international humanitaire « en toutes circonstances », *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, p. 21.

⁶²⁴ Ibidem.

⁶²⁵ Cf. Doc. ONU A/7720, du 20 novembre 1969. Rapport du Secrétaire général, *Respect des droits de l'homme en période de conflit armé*, p. 33, paragraphe 82.

⁶²⁶ CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, du 27 juin 1986, Rec. 1986, *op. cit.*, p. 104.

de transposer les dispositions de l'article 1 des Conventions de Genève et de leurs protocoles additionnels aux conflits internes dans la mesure où cette disposition n'est pas contenue dans le Protocole additionnel II relatif aux conflits armés non internationaux.

Toutefois, selon les Professeurs Luigi Condorelli et Laurence Boisson de Chazournes :

dans la mesure où ce dernier ne fait que « développer et compléter » l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève, il est possible de déduire que même si le Protocole additionnel II de 1977 ne couvre pas tous les conflits internationaux auxquels se réfère l'article 3 commun, les situations rentrant dans le domaine d'application de ce Protocole sont aussi, soumis, à l'article 3 commun. Dès lors le caractère *erga omnes*⁶²⁷ de l'obligation de respecter le droit international humanitaire en toutes circonstances s'applique à la fois aux conflits internationaux et aux conflits armés non internationaux⁶²⁸.

Ce caractère *erga omnes* de l'obligation de respecter le DIH fait de ces normes, des règles fondamentales du droit international qui lient chaque État à la société internationale dans son ensemble et qui implique que les États sont par ailleurs, tenus de faire respecter. En effet, l'obligation de faire respecter le DIH apparaît comme le second pan de l'article 1 commun aux Conventions de Genève et à leur premier Protocole additionnel. Cette obligation, atypique, ne se rencontre d'ailleurs dans aucun autre instrument de droit international humanitaire.

Cette obligation s'adresse à la fois aux belligérants mais également aux États qui ne sont pas parties au conflit armé. Selon M. Abdelwahab Biad, il importe de relever qu'il s'agit d'une obligation comportant une dimension négative et une dimension positive. Ainsi, « *elle est positive lorsqu'il s'agit d'adopter des mesures susceptibles d'aider d'autres États à remplir leurs engagements de respecter le DIH, en temps de paix. Elle peut se traduire par une coopération en matière d'assistance juridique destinée à aider un pays à adapter sa législation (code pénal) en vue d'une mise en œuvre efficace du DIH [...]* »⁶²⁹. Par ailleurs, l'obligation de faire respecter le DIH est négative lorsqu'« *elle implique de faire rétablir le respect de ce droit par les États qui le violent. Cela peut se traduire par des pressions diplomatiques, protestations officielles, dénonciations publiques, saisine de la Commission internationale d'établissement des*

⁶²⁷ Autrement dit, ces obligations semblent appartenir à la catégorie des obligations *erga omnes* auxquelles se réfère en des termes généraux le célèbre *obiter dictum* de l'arrêt de la Cour internationale de justice concernant l'affaire de la *Barcelona Traction*. Cf. CIJ, Rec. 1970, p. 32, paragraphe 33 et 34. La cour a en effet, reconnu l'existence de certaines obligations qu'ont les États « envers la communauté internationale dans son ensemble [...] ». Par leur nature même [ces obligations] concernent tous les États. Vu l'importance des droits en cause, tous les États peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés ; les obligations dont il s'agit sont des obligations *erga omnes* ». Cité par CONDORELLI L., BOISSON DE CHAZOURNES L., « Quelques remarques à propos de l'obligation des États de « respecter et faire respecter » le droit international humanitaire « en toutes circonstances » », *op. cit.*, p. 29.

⁶²⁸ CONDORELLI L., BOISSON DE CHAZOURNES L., « Quelques remarques à propos de l'obligation des États de « respecter et faire respecter » le droit international humanitaire « en toutes circonstances » », *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, p. 17. Les guillemets sont de l'auteur.

⁶²⁹ BIAD A., *Droit international humanitaire*, Paris, Ellipses, 2006, p. 86.

faits, des mesures coercitives de caractère non militaires (rétorsion ou représailles affectant les relations diplomatiques et commerciales [...] » ⁶³⁰.

Par le truchement de l'article 1 des Conventions de Genève de 1949 et du Protocole additionnel I de 1977, l'obligation de faire respecter le droit humanitaire général rend donc chaque État débiteur du respect de ce droit à l'égard de tous les autres. Ceci implique bien évidemment que tout État a un intérêt juridique, indépendamment de sa participation à un conflit déterminé, à exiger que les autres s'acquittent de leurs obligations humanitaires. De son côté, la Cour internationale de justice a clarifié les mesures qui incombent aux États parties pour faire respecter le droit international humanitaire dans l'Arrêt *Nicaragua* de 1986 en insistant sur « *la nécessité pour les États de s'abstenir d'encourager des personnes ou des groupes à agir en violation du droit international humanitaire* » ⁶³¹. De même, l'Avis consultatif de la CIJ sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, demande à tous les États parties « *de prendre des mesures, en conformité avec la Charte des Nations unies et le droit international, pour faire cesser des violations du droit international humanitaire* » ⁶³².

Au demeurant, « *remarquablement novatrice, trop sans doute pour l'époque qui l'a vu naître, cette obligation est restée en sommeil pendant vingt ans, avant que de nouvelles tendances du droit international-révéées par l'utilisation des notions de communauté internationale, de normes de jus cogens, d'obligation erga omnes, - qui entrent remarquablement en résonance avec elle ne permettent son épanouissement* » ⁶³³.

Pourtant, si en théorie, cette obligation de faire respecter le DIH à l'instar de l'obligation de respecter le DIH n'a jamais été remise en cause et semble d'ailleurs apparaître comme une des dispositions les plus incontournables du droit humanitaire, reste qu'en pratique, le DIH fait l'objet de violations constantes.

2. Une mise en œuvre incertaine du DIH

La violence extrême des conflits internationaux ou internes récents met en évidence de manière crue à quel point les combattants de toute obédience, dans la fureur des conflits déstructurés, font fi du devoir de protection des civils en massacrant, déplaçant, enrôlant sans aucun respect des limites posées par le DIH. Dès lors, force est de constater que le DIH est battu en brèche sur le terrain. ⁶³⁴

⁶³⁰ Idem ; voir également, PICTET J., *Commentaire des conventions de Genève*, p. 27 : cette obligation a deux acceptions non exclusives. L'une est relative au fait que l'État doit renforcer en son ordre intérieur le respect des obligations auxquelles il est tenu et l'autre, que tout État peut et doit rechercher à ramener un État défaillant à ses obligations humanitaires au respect de celles-ci.

⁶³¹ CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, du 27 juin 1986, Rec. 1986, *op. cit.*, p. 104.

⁶³² CIJ, Avis consultatif sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé du 9 juillet 2004, Rec. 2004, p. 136.

⁶³³ DEVILLARD A., *op. cit.*, p. 83.

⁶³⁴ LE COCONNIER M.-L., POMMIER B., *L'action humanitaire*, Paris, PUF, 2012, (Que sais-je ?), p. 85-86.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer le non-respect de ce droit. Un premier facteur pourrait être lié à la nature de ce droit. En effet, la mise en œuvre du DIH est particulièrement délicate dans la mesure où il s'agit d'un droit de compromis tentant résolument de concilier des nécessités militaires et des exigences humanitaires.

Par ailleurs, la méconnaissance ou du moins la diffusion insuffisante des normes du DIH pourrait également expliquer les violations récurrentes de ce droit, car en effet, si les membres des forces armées sont censées avoir reçu un enseignement approprié sur le DIH en vertu de l'article 83 du Protocole I, malheureusement, beaucoup reste à faire dans ce domaine, car cet enseignement est le plus souvent dispensé en marge des programmes d'instruction militaire et à tous les niveaux de la hiérarchie militaire.

Toutefois, ni la nature et ni la méconnaissance du DIH ne justifient à elles seules les violations flagrantes de ce droit. Certains États semblent délibérément ne pas vouloir respecter les engagements conventionnels auxquels ils ont souscrit. D'autres de surcroît, évoquent des circonstances exceptionnelles pour se soustraire aux engagements pris. C'est ainsi que le président américain George Bush avait signé le 7 février 2002, un décret dérogeant aux Conventions de Genève dans la lutte que les États-Unis entendaient mener contre le terrorisme après les attentats du 11 septembre 2001. Ainsi, « *la guerre contre le terrorisme a poussé à son paroxysme l'intégration de l'action humanitaire dans une stratégie unilatérale et sécuritaire, mais elle a aussi prêté le flanc à un démontage méthodique de certains préceptes du DIH* »⁶³⁵.

Si au nom de la lutte contre le terrorisme, les États-Unis ont décidé de suspendre l'application des règles du DIH, il importe de rappeler que le DIH s'applique à tous les individus affectés par une situation de conflit armé et de ce fait nul ne peut être exclu du champ du DIH, du moins en ce qui concerne les règles humanitaires minimales applicables aux conflits armés. C'est d'ailleurs la thèse défendue par Yves Sandoz :

bref, le droit international humanitaire ne protège pas abusivement les personnes accusées de terrorisme contre des investigations, mais ne fait que reprendre, pour les faire respecter même en temps de guerre, des garanties fondamentales et universelles reconnues par le droit international des droits de l'homme, qui sont applicables en tout temps.⁶³⁶

Cependant, « *en rejetant les dispositions des conventions de Genève, les États-Unis ont remis sur le devant de la scène le débat relatif aux normes du DIH. Dès lors, le fait que certains États et notamment le*

⁶³⁵ Ibidem. Malgré la ratification par les États-Unis de la III^e Convention de Genève en 1955, le président W. Bush déclare que celle-ci n'est pas applicable aux membres d'Al-Qaïda au motif que ce dernier est un « groupe terroriste étranger ».

⁶³⁶ SANDOZ Y., « L'applicabilité du droit international humanitaire aux actions terroristes », in *Les nouvelles frontières du droit international humanitaire*, FLAUSS J.-F. (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 70 ; voir à ce propos, CONDORELLI L., « Les attentats du 11 septembre 2001 et leurs suites : où va le droit international ? » *RGDIP*, 2001, p. 829.

*plus puissant d'entre eux, aient ouvertement bafoué le droit a eu un très fort impact sur les opinions publiques mondiales et aboutit à une relativisation générale de l'impératif d'application du droit humanitaire »*⁶³⁷ dont les mécanismes de contrôle de l'application ont par ailleurs montré leurs limites.

B. L'efficacité relative des mécanismes de contrôle de l'application du droit international humanitaire

Afin que les dispositions du DIH auxquelles ont souscrit les États se transforment en engagements contractuels effectifs, un accent particulier doit être mis sur les mécanismes de contrôle de la mise en œuvre. À cet effet, les Conventions de Genève instaurent des mécanismes spéciaux de contrôle dont l'efficacité reste mitigée. Il s'agit d'une part de la Puissance Protectrice (1) et d'autre part de la Commission internationale des faits (2).

1. Un mécanisme désuet : la Puissance Protectrice

Prévu par l'article 8 commun aux Conventions de Genève I, II, III et par l'article 9 de la Convention de Genève IV, la Puissance Protectrice (PP) a été instituée en vue d'assurer le respect des Conventions de Genève. Le mécanisme consiste à faire admettre par les différentes parties en conflit le contrôle d'un État tiers. Il s'agit d'un État neutre qui veille à préserver les intérêts en pays ennemi de la partie belligérante qui l'aura désigné. Ainsi le dictionnaire pratique du droit humanitaire définit ce mécanisme « *comme ayant été prévu pour permettre la poursuite du dialogue entre les parties au conflit au sujet de la protection des populations. Ainsi les puissances protectrices sont extérieures au conflit et acceptent de vérifier le respect du droit humanitaire sur le territoire de l'un des États en conflit* »⁶³⁸. Justifié par la rupture des relations diplomatiques entre les belligérants, le choix de la PP nécessite le consentement de ces derniers. C'est la raison pour laquelle les Conventions de Genève invitent les belligérants à faciliter les missions des PP dès lors qu'elles en auraient accepté la désignation.

La mission confiée aux (PP) comporte trois volets : d'une part servir d'intermédiaire entre les parties en conflit au travers de la transmission des requêtes et des plaintes pour violation du DIH (article 11 commun au CG I, II, III, - article 12 CG IV), d'autre part, autoriser à rendre visite aux prisonniers de guerre ainsi que les internés civils. Enfin, ces derniers doivent organiser des opérations de secours en faveur de la population civile tombée au pouvoir de l'ennemi (article 23 et 74 CG IV).

⁶³⁷ Ibidem.

⁶³⁸ BOUCHET-SAULNIER F., *Dictionnaire pratique du droit international humanitaire*, Paris, La découverte, 2006, p. 432.

En dépit du bien fondé de ce mécanisme prévu par les Conventions de Genève, force est de reconnaître à l'instar du Professeur Bula-Bula Sayeman qu'« *il faut craindre que la puissance protectrice soit aujourd'hui rangée au musée de l'archéologie du droit international humanitaire* »⁶³⁹.

En effet, la Puissance Protectrice en dépit de sa difficile mise en œuvre [qui nécessitait l'accord de toutes les parties au conflit] a connu un relatif succès au cours de la guerre de 1914-1918. Mais depuis lors, l'institution s'avère inadaptée et peu efficace. Ainsi a-t-on pu observer l'échec de la puissance protectrice depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, excepté à Suez, Goa, Bangladesh. Plusieurs raisons expliquent ces différents échecs notamment la question de la qualification des conflits. Par ailleurs, les limites de cette institution proviennent du fait qu'il est de plus en plus difficile de trouver des États véritablement neutres à un conflit et qui puissent être acceptés par les différents belligérants. Cette idée sera d'ailleurs réitérée par madame Françoise Bouchet-Saulnier qui fait le constat suivant : « *en réalité, depuis la création de ce mécanisme en 1949, les États n'ont jamais accepté de jouer ce rôle de puissance protectrice dans les différents conflits qui se sont déroulés. Ils ont montré ce faisant, leur faiblesse et leur absence d'engagement concret quand il s'agit de défendre l'application du droit humanitaire* »⁶⁴⁰.

Les Conventions de Genève avaient anticipé cette frilosité diplomatique en prévoyant divers mécanismes de substitution dont la commission d'établissement des faits.

2. Un mécanisme inopérant : la Commission d'établissement des faits

Au départ, les Conventions de Genève avaient institué l'enquête bilatérale, mais qui eut peu de succès compte tenu du défaut de consentement des parties belligérantes. Dès lors, il manquait au DIH un organe d'enquête permanent. Afin de combler ce vide institutionnel, l'article 90 du protocole I additionnel aux Conventions de Genève a créé la Commission internationale d'établissement des faits aujourd'hui Commission internationale humanitaire d'établissement des faits. Son installation nécessitait l'adhésion à l'article 90 d'au moins vingt États et elle n'est devenue effective qu'en 1991. C'est un organe d'enquête permanent sur les violations du droit humanitaire. La grande innovation apportée par la procédure prévue par cette commission est qu'elle doit enquêter sur toute allégation d'infraction grave ou d'autres violations graves des Conventions de Genève ou du Protocole I indépendamment de l'accord de la partie incriminée.

⁶³⁹ BULA B.-S., *op. cit.*, p. 213.

⁶⁴⁰ BOUCHET-SAULNIER F., *op. cit.*, p. 432.

Composée de quinze membres de haute moralité et d'une impartialité reconnue pour cinq ans, la compétence de cette commission se limitait exclusivement aux conflits internationaux. Toutefois, lors de sa deuxième session quinquennale de 1996, elle a affirmé, qu'elle était disposée à enquêter sur les violations graves du droit humanitaire, notamment les violations de l'article 3 commun, commises dans les conflits armés non internationaux, quand les parties au conflit seront d'accord.

Par ailleurs, l'institution dispose de deux moyens d'investigation à savoir l'enquête et les bons offices. La procédure d'enquête vise à effectuer des recherches sur toutes les allégations d'infraction grave ou de toute autre violation. Elle se borne à établir les faits ce qui signifie que la commission n'a pas le pouvoir de qualifier juridiquement les faits. Ce pouvoir relève du juge. Tout au plus, l'institution peut inviter les parties en conflit à assister à la réalisation de sa mission et à la production de preuves. Enfin, la commission dresse un rapport sur la base des résultats obtenus lors de son enquête qui peut être assorti de recommandations. Ceci limite la portée de cette institution. La procédure des bons offices consiste à établir une médiation entre les parties au conflit en vue d'un règlement amiable pour les violations du DIH. La commission est compétente pour enquêter sur les infractions et les violations graves définies par les Conventions de Genève et le Protocole I. En principe, tout État ayant souscrit à l'article 90 peut demander l'ouverture d'une enquête quand bien même il ne serait pas impliqué directement dans le conflit en cause. Encore faut-il que la partie au conflit incriminé ait reconnu la compétence de la Commission. Toutefois, à l'ouverture d'une enquête, les États peuvent adhérer à un article facultatif et reconnaître la compétence de la commission une fois pour toutes à l'égard d'un autre État qui fait la même reconnaissance, sans qu'il y ait besoin d'un accord spécifique. Si cette reconnaissance n'a pas été faite de façon explicite, la commission n'ouvrira une enquête à la demande d'une partie au conflit qu'avec le consentement de l'autre ou des autres parties intéressées (PI article 90 alinéa d). Malgré le bien fondé de ce mécanisme, il n'a pas encore fonctionné depuis 1991, date de la réunion de la vingtième déclaration d'acceptation de sa compétence.

Les conflits armés occasionnant une situation de belligérance entre les États ou entre les belligérants au sein d'un État, la mise en œuvre de ces mécanismes de contrôle inter-étatique s'avérait difficile voire impossible. D'où la recherche de solutions alternatives dont l'intervention d'un organisme humanitaire impartial.

§ 2. LE RÔLE FONDAMENTAL DU CICR

Les mécanismes internationaux de mise en œuvre du DIH, essentiellement inter-étatiques tels que le système des puissances protectrices, les enquêtes, la Commission d'établissement des faits ne fonctionnant que très partiellement, pas encore ou même pas du tout, il est justifié

de s'arrêter plus longuement sur le rôle fondamental assigné au CICR dans la mise en œuvre et le contrôle de ce droit (A). Mais le CICR s'efforce aussi d'apporter protection et assistance aux victimes des conflits armés (B).

A. Un rôle fondamental dans la mise en œuvre et le contrôle du droit humanitaire

Depuis sa création, le CICR, a toujours été associé au développement du droit international humanitaire. En effet, c'est sur son initiative que la première Convention de Genève de 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne a été adoptée. Depuis lors, l'organisation s'est consacrée au développement et à l'application du droit humanitaire indépendamment de la nature des conflits armés. Il paraît donc logique que les Conventions de Genève aient prévu qu'en cas de non désignation d'un État tiers, il serait possible de recourir à des substituts de la puissance protectrice dont un organisme humanitaire tel que le CICR. Sur le fondement de cet article, le CICR se voit charger d'assumer les tâches normalement dévolues à la Puissance Protectrice. Et dans ce cas, l'État est obligé d'accepter cette mission.

L'organisation s'opposait toutefois au départ à ce rôle de quasi-substitut de la Puissance Protectrice. Le CICR mettait en exergue son caractère impartial et son indépendance qui pouvaient être entravés par cette démarche. Mais dans la pratique et en l'absence d'un autre palliatif, le CICR s'est résigné à jouer ce rôle, tout en cherchant à fonder son activité sur son droit d'initiative avec le consentement des parties. Ainsi l'organisation peut en appeler au respect du droit international humanitaire par la transmission des communications, des plaintes, la dénonciation. L'objectif principal est de permettre au CICR de s'assurer que les victimes des conflits armés bénéficient d'un traitement conforme aux règles du droit international humanitaire afin d'intervenir le cas échéant, auprès des parties au conflit pour qu'elles respectent leurs engagements. En substance, les memoranda contiennent un rappel des principes et règles pertinentes du droit international humanitaire et englobent les règles relatives à la conduite des hostilités de même que celles concernant la protection des victimes de la guerre. Le premier aspect est particulièrement important pour éviter qu'un grand nombre de victimes ne puissent pas être protégées en cas de violation massive des règles relatives à la conduite des hostilités.

Au-delà de son rôle en tant que substitut en cas de défaillance des puissances protectrices, le CICR dispose de par son rôle de « gardien du DIH », d'un droit d'initiative en vue d'entreprendre des activités humanitaires dans une situation précise.

B. L'assistance humanitaire du CICR

L'action du CICR en faveur des victimes des conflits armés ne se limite pas à veiller à l'application des normes de protection, car le CICR a au contraire une approche plus pragmatique que juridique. Et d'ailleurs en dehors des spécialistes et de ceux qui s'intéressent au droit international humanitaire, l'organisation est plus souvent connue pour ses activités de secours en faveur des victimes des conflits armés. En effet, selon l'article 3 alinéa 2 commun aux quatre Conventions de Genève : « *un organisme humanitaire impartial, tel que le CICR, pourra offrir ses services aux Parties au conflit* ». Si le CICR n'a nullement l'exclusivité de ce droit d'initiative, les États ont néanmoins encore affirmé, dans les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge qu'il s'agit d'un véritable mandat international du CICR. D'ailleurs, ce mandat complète le rôle que les organisations nationales c'est-à-dire les Sociétés nationales de la Croix Rouge ou du Croissant Rouge sont appelées à jouer en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics.

En vertu de son droit d'initiative, le CICR peut donc offrir ses services. Si les parties au conflit peuvent refuser cette offre, elles doivent toutefois la considérer et ne pas la refuser arbitrairement. L'offre de service ne vise pas seulement une présence dans un pays en proie à un conflit armé. Le CICR fait également une offre de service, notamment des visites aux détenus de sécurité et aux groupes vulnérables de la population civile, une assistance médicale, nutritionnelle et matérielle, ainsi que la recherche de personnes disparues ⁶⁴¹.

Globalement, la motivation principale de l'institution est de faire en sorte que les victimes de catastrophes bénéficient au moins *de facto* d'un traitement conforme aux règles humanitaires, notamment dans les conflits internes. Ainsi,

si le droit permet que l'action se déroule sur un arrière-plan universellement accepté, le travail juridique ne remplace jamais l'action directe dans l'intérêt immédiat des victimes. [...]. Ces activités opérationnelles sont par conséquent l'expression du principe fondamental d'humanité et elles déterminent aussi le rôle que les Conventions de Genève et les statuts du mouvement assignent au CICR. La pratique opérationnelle et son acceptation par les États sont ainsi à l'origine d'une coutume qui peut ensuite se refléter dans le droit international. ⁶⁴²

En somme, par l'adoption des Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels de 1977, la communauté des États a chargé le CICR, organisme neutre et impartial, d'accomplir en temps de conflit armé un certain nombre de tâches qui sont dans l'intérêt soit des États parties à un conflit armé déterminé, soit de la société internationale dans

⁶⁴¹ PFANNER T., « Le rôle du Comité international de la Croix-Rouge dans la mise en œuvre du droit international humanitaire », in *Le droit face aux crises humanitaires, De l'efficacité du droit international humanitaire dans les conflits armés*, volume I, Office des publications officielles des communautés européennes, 1997, p. 197-199.

⁶⁴² Idem, p. 210.

son ensemble et dans l'intérêt des victimes afin de permettre une mise en oeuvre effective des normes du DIH.

Récemment une évolution s'est cependant amorcée en faveur de la criminalisation des violations du droit international humanitaire au cours des conflits armés, dont l'efficacité est sans commune mesure avec le droit d'initiative du Comité international de la Croix-Rouge et le recours éventuel à la Commission d'établissement des faits. Ainsi, la responsabilité pénale individuelle pour les violations graves du droit international humanitaire, désormais acquise pourrait constituer un outil dissuasif et répressif efficace afin d'assurer le respect des règles du droit international humanitaire au cours des conflits armés contemporains.

SECTION II.

VERS UNE JURIDICTIONNALISATION DU DROIT HUMANITAIRE

En vue de pallier les difficultés d'application de ses règles, difficultés constatées tout particulièrement à propos du droit international humanitaire classique, le droit humanitaire moderne tend à se juridictionnaliser⁶⁴³. Cette juridictionnalisation du droit humanitaire n'est toutefois pas une véritable innovation. En effet, les Conventions de Genève et leurs protocoles additionnels de 1977 avaient déjà prévu une compétence des juridictions nationales à l'égard des violations du droit humanitaire. La particularité de cette compétence réside dans le fait que tous les tribunaux nationaux peuvent poursuivre les auteurs de ces infractions, quelle que soit la nationalité de la victime ou de l'auteur.

Si l'affaire Pinochet et la loi belge de 1999 ont pu donner à penser qu'une telle compétence était en train de s'inscrire dans le droit coutumier, le 14 février 2002, la Cour internationale de justice a rendu un arrêt remettant en cause l'exercice par les juridictions belges — et, dès lors, par extension, par n'importe quelle juridiction nationale — de leur compétence universelle en matière de crimes contre l'humanité.⁶⁴⁴

Pour autant, face aux violations récurrentes du DIH et face à l'incapacité des mécanismes traditionnels de mise en œuvre du DIH d'assurer une protection efficace des personnes durant les catastrophes humaines il paraissait nécessaire de refonder le système de justice pénale internationale. À défaut de prévenir les manquements de ce droit, il convenait d'en réprimer les atteintes les plus graves.

À cet effet, si l'essor de la Cour pénale internationale permet aujourd'hui de voir de hauts dirigeants étatiques, tels que le président soudanais Omar el-Béchar, ou l'ancien chef de l'État ivoirien Laurent Gbagbo poursuivis pour des crimes internationaux, le processus de matérialisation de la justice pénale internationale remonte aux tribunaux internationaux de Nuremberg⁶⁴⁵ et de Tokyo⁶⁴⁶ qui ont siégé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale⁶⁴⁷.

⁶⁴³ BELANGER M., *Droit international humanitaire*, 2^e édition, Paris Gualino, 2007, p. 80.

⁶⁴⁴ LAGRANGE P., BUIRETTE P., *Droit international humanitaire*, *op. cit.*, p. 110.

⁶⁴⁵ Le tribunal de Nuremberg a siégé du 20 novembre 1945 au 1^{er} octobre 1946. Ce tribunal était chargé de juger les criminels nazis suite aux atrocités commises durant la Seconde Guerre mondiale.

⁶⁴⁶ Le Tribunal militaire international pour l'Extrême-Orient ou tribunal militaire de Tokyo, fut créé le 19 janvier 1946 pour juger les grands criminels de guerre japonais de la Seconde Guerre mondiale.

⁶⁴⁷ Cette idée doit être relativisée dans la mesure où déjà au lendemain de la Première Guerre mondiale, l'idée d'une cour pénale internationale fut émise. La société internationale souhaitait en effet que les responsables de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre commis au cours de cette guerre soient jugés par un tribunal international. Mais le Traité de Versailles avait seulement prévu de juger l'ex-chef de l'État allemand, Guillaume II, par une telle juridiction « pour offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités » (article 227). Le traité prévoyait également que l'Allemagne devait remettre aux alliés les accusés de crimes de guerre (article 228) afin qu'ils soient jugés par des tribunaux militaires

... / ...

Qualifiés de « justice des vainqueurs » les procès de Nuremberg et de Tokyo ont toutefois eu le mérite de susciter l'espoir d'une justice universelle capable de réprimer les crimes de masse qui heurtent la conscience de l'humanité tout entière. Mais les tentatives de voir émerger une véritable justice internationale sombrent par la suite dans les méandres de la guerre froide. Il faudra dès lors attendre l'épuration ethnique en Bosnie-Herzégovine ainsi que le génocide du Rwanda pour que le monde prenne conscience du fait que le pire pouvait encore se produire et pour cela il fallait nécessairement agir. La création des tribunaux pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et du Rwanda ⁶⁴⁸ (TPIR) traduit à cet effet les efforts des États de réprimer les crimes de masse tout comme les tribunaux spéciaux pour la Sierra Leone et le Cambodge ⁶⁴⁹ et plus récemment la Cour pénale internationale (CPI).

La mise en place de la justice pénale internationale a suscité beaucoup d'espoir, mais elle a fait et continue de faire l'objet de nombreuses critiques. Si bon nombre de ces critiques paraissent justifiées, il convient toutefois de relever que l'apport de la justice pénale internationale au droit humanitaire est indéniable. Ainsi d'une part cette juridictionnalisation participe au développement du droit humanitaire (§ 1) et d'autre part, elle permet de réprimer pénalement les violations des règles du droit humanitaire (§ 2).

§ 1. UNE JURIDICTIONNALISATION PARTICIPANT AU DÉVELOPPEMENT DU DROIT HUMANITAIRE

Pour le Professeur Kolb si « *le tribunal militaire international de Nuremberg a été très fortement critiqué* », ces critiques sont fondées dans la mesure où « *il a imposé une justice des vainqueurs, foulé*

constitués par l'une des puissances alliées ou par des tribunaux militaires constitués de plusieurs puissances alliées (article 229). Ces dispositions ne furent toutefois pas appliquées et Guillaume II ne fut jamais jugé par les Pays-Bas où il s'était réfugié et ceux-ci refusèrent de l'extrader. La véritable innovation des tribunaux de Nuremberg et de Tokyo réside cependant dans le fait que la création de ces juridictions a permis pour la première fois de mettre en cause la responsabilité personnelle d'individus et l'acte d'État comme fait justificatif des crimes commis était écarté. Cf. BETTATI M., *Droit humanitaire, op. cit.*, p. 229-230.

⁶⁴⁸ Sur les tribunaux pénaux pour l'ex-Yougoslavie et du Rwanda voir notamment : PELLET A., « Le tribunal criminel international pour l'ex-Yougoslavie. Poudre aux yeux ou avancée décisive ? », *RGDIP*, 1994, p. 7-60 ; CASTILLO M., « La compétence du tribunal pénal pour la Yougoslavie », *RGDIP*, 1994, p. 62-87.

⁶⁴⁹ Le développement de la justice pénale internationale ces dernières années, a permis l'émergence d'une nouvelle catégorie d'organes judiciaires. Ces tribunaux sont qualifiés de cours et tribunaux pénaux « internationalisés » ou « hybrides ». Cette qualification concerne quatre tribunaux hétérogènes : le Timor oriental, le Kosovo, la Sierra Leone, le Cambodge. En dépit de leur hétérogénéité leur véritable point commun réside dans leur objet : la répression de crimes internationaux ainsi que leur mode de création pour lequel l'Organisation des Nations unies a joué un rôle déterminant soit sous la forme d'un accord négocié avec le gouvernement concerné soit par l'adoption de règlement de l'autorité administrative des Nations unies compétente (dans les situations où l'ONU a remplacé les autorités locales comme au Timor ou au Kosovo). Leur dimension internationale est donc très affirmée et leur caractère mixte se retrouve tant au niveau du personnel, international et national qu'à celui du droit applicable. Leur similitude avec le TPIR et TPIY, mais qui les différencie de la CPI, c'est qu'ils ont été créés pour faire face à des situations particulières.

aux pieds le principe de légalité pénale et méconnu les droits de la défense »⁶⁵⁰. Ces critiques doivent cependant être atténuées. En effet, « *ces défauts globalement indéniables étaient inhérents au rôle précurseur de cette dernière juridiction pénale internationale et ne doivent pas occulter les apports fondamentaux de la Charte et de la jurisprudence de ce tribunal* »⁶⁵¹. Ainsi « *en ont découlé lesdits « principes de Nuremberg » qui, adoptés en 1950 par l'Assemblée générale des Nations unies, ont définitivement consacré la responsabilité pénale internationale de l'individu, ceci quelle que soit sa position officielle dans l'ordre juridique interne et indépendamment des prescriptions des droits nationaux ou de l'ordre reçu* »⁶⁵².

Par la suite, ces principes n'ont cessé depuis de se préciser et de s'enrichir, notamment avec la jurisprudence des tribunaux *ad hoc*, laquelle a largement été codifiée par le statut de Rome en son chapitre III. Dès lors, au-delà des principes relatifs aux conditions d'engagement de la responsabilité pénale individuelle (B), c'est au regard de la définition des crimes internationaux c'est-à-dire les « *crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale* »⁶⁵³ que se manifeste le plus clairement la contribution des juridictions pénales au développement du droit international humanitaire (A).

A. Une harmonisation de la définition des crimes internationaux

Abstraction faite du crime d'agression dont la réglementation fait encore l'objet de débats, les juridictions pénales internationales ont fait un travail remarquable s'agissant de la définition des crimes internationaux. Ainsi, la jurisprudence de ces juridictions a-t-elle permis une avancée vers une unification du régime des crimes de guerre (1), un élargissement de la notion de crime contre l'humanité (2) et une codification du crime de génocide (3).

⁶⁵⁰ KOLB R., *op. cit.*, p. 35.

⁶⁵¹ Ibidem.

⁶⁵² Ibidem.

⁶⁵³ KOLB R., *op. cit.*, p. 15-16 : « ces crimes eu égard à leur intensité et leur caractère odieux ne peuvent laisser indifférents et de ce fait heurtent la conscience de l'humanité tout entière. Autrement dit, c'est reconnaître qu'au-delà des intérêts nationaux, propres à chaque État, il existe des intérêts fondamentaux qui les transcendent et dont la défense doit être assurée par des règles et par des institutions juridiques d'une nature particulière et nouvelle. Tout au long du XX^e siècle en se fondant sur des germes anciens qu'on trouve déjà chez les Scolastiques et chez Grotius et aussi au XX^e siècle, par exemple dans le mouvement de la Croix-Rouge la conscience collective des États et, dans une certaine mesure, des peuples, est arrivée à considérer que certaines infractions étaient d'une gravité telle qu'elles mettaient en danger le bon ordre de toute la collectivité humaine. Les intérêts de l'humanité tout entière sont touchés à travers eux. L'auteur de tels actes devient l'ennemi de tous (*hostis humani generis*). L'interdépendance matérielle et morale avait progressé au point de rendre conscients certains intérêts communs. Dès les années cinquante, la formule ailée l'exprime bien : « s'unir ou périr » ».

1. Vers une unification du régime juridique des crimes de guerre

Les crimes de guerre sont traditionnellement présentés comme les violations des règles du *jus in bello* applicables dans les conflits armés internationaux. Dès lors, ils représentent la catégorie la plus ancienne de crimes internationaux et sont nés de la prise de conscience que même le conflit armé doit se dérouler dans le cadre de certaines règles, en absence desquelles toute guerre sombre dans la barbarie. Il en découle que tous les moyens et toutes les méthodes de guerre ne sont pas consentis et qu'il n'est pas non plus possible de faire la guerre contre les non-belligérants ou les personnes placées « hors combat »⁶⁵⁴.

Si les crimes de guerre ont été définis dans le statut du tribunal militaire international de Nuremberg, ils n'ont toutefois pas été consacrés comme tels par les Conventions de Genève qui ne connaissent pas l'expression « crimes de guerre », mais celle d'« infractions graves » commises contre des personnes ou des biens. D'ailleurs, ni l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève de 1949, ni le protocole additionnel II, ne prévoient de responsabilité pénale internationale dans le cadre des conflits armés internes.

Fort heureusement, le droit international humanitaire moderne élargira le champ d'application de la répression des crimes de guerre. Ainsi sous l'impulsion des tribunaux *ad hoc*, les crimes de guerre seront peu à peu étendus aux conflits armés non internationaux.

Ainsi du fait du caractère mixte du conflit armé en ex-Yougoslavie, le TPIY a interprété largement son statut et affirmé avoir compétence pour juger les crimes de guerre commis dans le cadre de conflits armés non internationaux⁶⁵⁵. De même, en raison du caractère purement interne du conflit armé rwandais, son statut donne compétence au TPIR pour juger les « violations graves de l'article 3 commun aux Conventions de Genève et du protocole additionnel II »⁶⁵⁶.

Cette évolution a été codifiée par le Statut de Rome, dont l'article 8 propose la définition la plus détaillée de la notion de crimes de guerre en donnant une liste complète des crimes de guerre en en retenant quatre catégories :

⁶⁵⁴ Cf. *Infra*.

⁶⁵⁵ TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadic*, IT-94-1. Cet arrêt est relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 2 octobre 1995. D'ailleurs, cette approche avait été initiée par le TPIY en 1997, en affirmant, dans l'affaire Tadic, « que la notion de crime de guerre en droit international coutumier devait être entendue comme recouvrant les infractions graves au droit international humanitaire commises pendant un conflit armé, qu'il soit international ou non international ».

⁶⁵⁶ Cf. Article 4 du Statut du TPIR : « Le Tribunal international pour le Rwanda est habilité à poursuivre les personnes qui commettent ou donnent l'ordre de commettre des violations graves de l'Article 3 commun aux Conventions de Genève du 12 août 1949 pour la protection des victimes en temps de guerre et du Protocole additionnel II aux dites Conventions du 8 juin 1977 ».

- 1) les infractions graves aux conventions de Genève de 1949 visant des personnes ou des biens (huit incriminations) ;
- 2) les autres violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés internationaux dans le cadre établi du droit international (vingt-six incriminations) ;
- 3) en cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international, les violations graves de l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève de 1949 (quatre incriminations) ;
- 4) et les autres violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés ne présentant pas un caractère international, dans le cadre établi par le droit international (douze incriminations).

Par ailleurs, « *les dispositions de l'article 8 du statut de la CPI permettent aussi d'ajouter les nouvelles formes de violences qui se sont manifestées à l'occasion de récents conflits, au premier rang desquelles figurent les violences sexuelles, mais aussi le fait de faire participer activement des enfants à des hostilités ou encore de pratiquer des attaques délibérées contre des forces de maintien de la paix* »⁶⁵⁷. Compte tenu de la nature des conflits contemporains qui sont essentiellement internes, la jurisprudence de la CPI pourrait toutefois contribuer progressivement à une unification du régime juridique des crimes de guerre, quelle que soit la nature du conflit armé. Cette unification serait d'autant plus justifiée qu'elle permettrait de renforcer le rôle fondamental de prévention des violations graves du droit international humanitaire que joue la justice pénale internationale.

2. L'élargissement de la notion de crimes contre l'humanité

Lors du procès de Nuremberg, la nécessité s'est fait sentir de réprimer les atrocités commises par les autorités allemandes contre leurs propres ressortissants. Pourtant, un obstacle juridique s'opposait à une telle entreprise. En effet, la définition des crimes de guerre exigeait que la nationalité des victimes diffère de celles des auteurs de ces crimes. Dès lors le crime contre l'humanité soulevait des difficultés au regard du principe de légalité pénale. C'est pourquoi, la charte du Tribunal de Nuremberg fut rédigée de telle manière que le crime contre l'humanité devait avoir été commis « avant ou pendant la guerre » et « à la suite ou en liaison avec » un des deux autres crimes prévus par la Charte.

La particularité de ces crimes réside dans le fait qu'ils peuvent être commis aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre. En outre, la création de la catégorie des crimes contre l'humanité permet d'affirmer, pour la première fois, qu'il y a des limites au traitement qu'un gouvernement peut faire subir à ses propres citoyens. Autrement dit,

⁶⁵⁷ LAGRANGE P., BUIRETTE P., *Droit humanitaire, op. cit.*, p. 111.

L'essence des crimes contre l'humanité réside dans la conviction de l'existence de certains principes, liés aux valeurs de la dignité humaine, qui sont si essentiels pour la vie et le bien-être de chaque personne et pour celle de l'humanité entière, qu'aucun État ne peut être autorisé à les violer.⁶⁵⁸

Grâce à la jurisprudence des juridictions pénales internationales, la notion de crime contre l'humanité va connaître un élargissement important. Ainsi si le statut du TPIY inscrit toujours le crime contre l'humanité dans le cadre d'un conflit armé, une évolution a été amorcée, car le conflit armé peut être international ou interne. Le statut du TPIR ira plus loin en détachant définitivement du contexte de guerre et en exigeant seulement qu'il ait été « *commis dans le cadre d'une attaque généralisée et systématique dirigée contre une population quelle qu'elle soit, en raison de son appartenance nationale, politique, ethnique, raciale ou religieuse* ».

L'article 7 du statut de Rome consacre l'aboutissement de cette évolution en proposant une liste détaillée de crimes contre l'humanité, qualifiés d'actes « commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique contre une population civile », sans cependant la rendre limitative et définitive. La fin de l'article 7 fait ainsi référence aux « *autres actes inhumains de caractère analogue causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité ou mentale* » ouvrant la porte à l'intégration de nouveaux crimes contre l'humanité. Outre les tortures, les disparitions forcées et autres persécutions, la liste de l'article 7 fait pour la première fois mention de l'apartheid et propose surtout de nombreuses formes de violences sexuelles, comme l'esclavage sexuel, la grossesse, la stérilisation ou la prostitution forcée, toutes définies suite à l'analyse des derniers conflits et au regard de la jurisprudence du TPIY qui a été amenée à les considérer comme relevant de cette catégorie de crimes.

En outre, si selon les prescriptions expresses de l'article 3 du statut du Tribunal pour le Rwanda, une intention discriminatoire du ou des auteurs intervenants à l'encontre d'une population civile quelle qu'elle soit, « *en raison de son appartenance nationale, politique, ethnique raciale ou religieuse* » était exigée, la jurisprudence ultérieure des tribunaux pénaux internationaux a interprété ce mobile discriminatoire dans des sens contradictoires, de telle sorte qu'il ne semblait plus être exigé pour que soit caractérisé l'élément moral de tous les crimes contre l'humanité. L'arrêt *Tadić*, rendu par la chambre d'appel du TPIY le 15 juillet 1999, consacre *in fine* l'abandon de l'élément discriminatoire⁶⁵⁹.

⁶⁵⁸ ZAPALA S., *La justice pénale internationale*, Paris, Montchrestien, 2007, p. 34.

⁶⁵⁹ Affaire n° IT-94-1-T, *Tadić*, arrêt du 15 juillet 1999, § 283.

3. La codification du crime de génocide

Inexistant à l'époque de l'élaboration du statut de Nuremberg, le génocide naîtra d'abord comme une catégorie sous les crimes contre l'humanité et n'acquiert son autonomie comme infraction qu'avec l'adoption par l'Assemblée générale des Nations unies de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948. Cette convention a élaboré à son article 2 une définition précise du génocide caractérisée par l'intention de commettre un certain acte dans le but de « *détruire totalement ou en partie un groupe national, ethnique, racial, ou religieux* ». En plus de la définition du crime de génocide, la convention envisage ensuite limitativement un certain nombre d'actes relevant de cette définition et précise les différents niveaux de participation directe ou indirecte.

Toutefois, cette convention ne mentionne pas clairement l'obligation explicite pour tous les États de poursuivre les responsables de génocide. Pour autant, cela n'implique pas que les États n'en aient pas la possibilité. À cet effet, il est important de souligner que l'Institut de droit international, dans une résolution sur la compétence universelle pour crimes internationaux, a précisé qu'il existe une règle de droit international coutumier qui autorise tout État à entamer des poursuites pour crimes de génocide ⁶⁶⁰. Cette répression du crime de génocide est d'autant plus justifiée que l'essence du génocide réside dans la volonté de nier à la victime (et à son groupe) le droit d'exister. C'est la raison pour laquelle le génocide est considéré comme le crime le plus grave dans la hiérarchie des catégories criminelles internationales. Dans tous les cas, afin d'engager la responsabilité pénale internationale des individus, la connaissance du mobile et l'intention sont exigées.

Par ailleurs, à la différence des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre dont la réglementation a beaucoup évolué, la définition donnée du génocide par la Convention a été simplement reprise par les statuts du TPIY et du TPIR ainsi que par l'article 6 du statut de Rome qui ne fait que codifier davantage encore la notion de génocide, sans apporter de changement notable. Cette définition n'a d'ailleurs véritablement été remise en cause ⁶⁶¹ à la nuance que les tribunaux *ad hoc* tout comme la CPI ont d'abord, dans leurs statuts, clairement établi une distinction entre les crimes contre l'humanité et le crime de génocide afin de souligner la particulière gravité de celui-ci.

⁶⁶⁰ Cf. Résolution de la dix-septième commission de l'institut de droit international : « *la compétence universelle en matière pénale à l'égard du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre* », Session de Cracovie de 2005, p. 2.

⁶⁶¹ Voir à ce propos, VERHOEVEN J., « La spécificité du génocide », in DESTEXHE A., FORET M., (dir.), *Justice internationale. De Nuremberg à La Haye et Arusha*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 39-48.

C'est au TPIR qu'il est revenu, le premier, de connaître d'un crime de génocide et de devoir, pour rendre sa sentence, interpréter la définition découlant de la convention de 1948. Dans l'affaire *Akayesu*, il a ainsi considéré que le crime de viol et les violences sexuelles pouvaient être constitutifs du génocide, alors même que la convention de 1948 ne les visait pas expressément ⁶⁶².

Eu égard à ce qui précède, l'apport de la jurisprudence des juridictions pénales internationales est indéniable au développement du droit humanitaire mais l'évolution de la responsabilité pénale internationale de l'individu constitue un autre apport majeur de la justice pénale internationale au droit humanitaire.

B. Un essor de la responsabilité pénale internationale de l'individu

Depuis la mise en place des tribunaux de Nuremberg, il est acquis que les individus qui ont commis des crimes internationaux en violation du DIH en sont pénalement responsables sur le plan interne et sur le plan international. Si le régime juridique des crimes internationaux a déjà été précisé, il convient également d'explicitier le régime de la responsabilité pénale internationale de l'individu qui constitue le second pan de l'apport jurisprudentiel de la justice internationale au droit humanitaire (1). Par ailleurs, si sur le plan général, le droit pénal international emprunte de nombreux concepts de droit pénal tel qu'ils sont élaborés dans les ordres juridiques internes, le droit pénal international connaît une spécificité tenant à la responsabilité du supérieur hiérarchique pour les actes de ses subordonnés et à celle des autorités de l'État (2).

1. Le régime juridique de la responsabilité pénale internationale individuelle

La structure de base du droit international a été traditionnellement –et continue à l'être encore– l'État souverain ; et sa fonction première est de régler les relations entre les États ; réalité dont la formulation juridique est exprimée par le principe de l'égalité souveraine qui régit tout le système juridique international. Dans cette hypothèse, la prise en compte de l'individu par le droit international a été normalement abordée dans le cadre des normes qui se réfèrent aux États ou qui régissent les relations inter-étatiques. ⁶⁶³

Le droit international a pourtant commencé à prendre en considération l'individu en lui reconnaissant des droits au travers de la protection internationale des droits de l'homme. Mais pour faire de l'individu un véritable sujet de droit international, il convenait également de lui imposer des devoirs. Le développement de la responsabilité pénale internationale de l'individu

⁶⁶² TPIR, *Affaire Akayesu*, 1998, disponible sur : http://www.unictt.org/Portals/0/Case/French/AKAYESU_96-4/sentence.pdf.

⁶⁶³ HONRUBIA ABELLAN V., « La responsabilité pénale internationale de l'individu », *RCADI*, 1999, n° 280, p. 149.

constitue par conséquent le second pan de la prise en compte de l'individu au sein de la société internationale.

C'est au lendemain de la Seconde Guerre mondiale que les normes et la pratique internationales furent conjuguées pour consolider le principe de la responsabilité internationale de l'individu, au travers du statut et des arrêts du Tribunal de Nuremberg ⁶⁶⁴.

Plus tard, ces articles de la charte du tribunal de Nuremberg relatifs à la responsabilité pénale internationale seront réitérés et approfondis par plusieurs textes et par des conventions internationales successives. Ces principes édictés par le tribunal de Nuremberg seront notamment confirmés par des résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies. À titre illustratif, on pourrait mentionner la résolution du 13 février 1946 ⁶⁶⁵, la résolution du 11 décembre 1946 ⁶⁶⁶. En plus des résolutions de l'Assemblée générale, on pourrait mentionner la convention sur le génocide de 1948, les Conventions de Genève de 1949, la Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et contre l'humanité de 1968, les résolutions du Conseil de sécurité relatives à la création de Tribunaux spéciaux pour les crimes en Ex-Yougoslavie et au Rwanda et enfin, le Statut de Rome de 1998 portant création de la Cour pénale internationale.

Par ailleurs, à l'origine, l'incrimination internationale de l'individu se référait à sa conduite lorsqu'il violait les lois et coutumes de la guerre. Par conséquent, l'origine et le développement de ces normes sont étroitement liés aux conflits armés et à leur réglementation juridique internationale ⁶⁶⁷. Ainsi, les deux premiers principes de Nuremberg adoptés par l'Assemblée en 1950, expriment l'objectif à atteindre dans ce domaine : Principe I : « *Tout auteur d'un acte qui constitue un crime de droit international est responsable de ce chef et passible de châtement* ». Principe II « *Le*

⁶⁶⁴ Il a été longtemps défendu que le droit international ne concerne que les actions des États souverains, sans prévoir de punition pour les individus. Et encore que quand l'acte en cause est un acte d'État, ceux qui l'exécutent ne sont pas responsables à titre personnel, étant protégés par la doctrine de la souveraineté de l'État. Dans l'opinion du Tribunal, ces deux arguments doivent être rejetés. Il y a longtemps que l'on reconnaît que le droit international impose des devoirs et des obligations nationales d'obéissance aux individus ainsi qu'aux États. La vraie essence de la charte est que les individus ont des devoirs internationaux qui transcendent les obligations nationales d'obéissance imposées par chaque État. Celui qui viole les lois de guerre ne peut obtenir l'immunité du fait d'agir en conformité avec l'autorité de l'État, si celui-ci, en autorisant un tel acte, va au-delà de la compétence qui lui est attribuée par le droit international. Cf. *Charte du tribunal militaire international* annexé à l'accord concernant la poursuite et le châtement des grands criminels de guerre des puissances européennes de l'Axe, signé le 8 août 1945.

⁶⁶⁵ S/RES/ 3 (1) : Extradition et châtement des criminels de guerre.

⁶⁶⁶ S/RES/95 (1) : Confirmation des principes de droit international reconnus par le statut de la Cour de Nuremberg.

⁶⁶⁷ HONRUBIA ABELLAN V., « La responsabilité pénale internationale de l'individu », *RCADI*, 1999, n° 280I, *op. cit.*, p. 172.

fait que le droit interne ne punit pas un acte qui constitue un crime de droit international ne dégage pas la responsabilité en droit international de celui qui l'a commis ».

Plus récemment, l'article 7 du statut du TPIY affirme le principe de la responsabilité pénale individuelle en ces termes : « *quiconque a planifié, incité à commettre, ordonné, commis ou, de toute autre manière, aidé à encourager, à planifier, préparer ou exécuter un crime visé aux articles 2 à 5 du présent statut, est individuellement responsable dudit crime* ». De même, le principe de la responsabilité pénale individuelle est énoncé dans l'article 6 du Statut du TPIR en des termes similaires que le statut du TPIY.

À l'instar des crimes internationaux, la jurisprudence des juridictions pénales internationales a fortement contribué au développement de la responsabilité pénale internationale. Ainsi, les tribunaux pénaux internationaux, dans leurs jurisprudences *Tadic*, *Celebici*, *Furundziya* et *Akayesu*, ont énuméré les deux éléments constitutifs de la responsabilité pénale individuelle. Selon cette jurisprudence récente, « *tous actes d'assistance, sous forme verbale ou matérielle, qui prêtent encouragement ou soutien* » constituent une participation suffisante pour engager la responsabilité en application de l'article 7.1, dès lors que cette participation a eu un « *effet important* » ou « *substantiel* » (§ 61 et 64). En outre, l'accusé doit avoir participé en connaissance de cause à l'acte (§ 61). Sa participation peut intervenir avant, pendant ou après la commission de l'acte criminel (§ 62). Elle ne se manifeste pas nécessairement par une aide physique ; il peut s'agir de soutien ou d'encouragement exprimé par des paroles (§ 63).

De son côté, la Cour pénale internationale a posé le cadre juridique de la responsabilité individuelle à l'article 1 du Statut de Rome, puis à son article 25 qui prévoit la responsabilité individuelle de ceux qui commettent, ordonnent, aident, facilitent ou contribuent d'une manière quelconque à la perpétration d'un crime défini dans le Statut. Les différents types de responsabilités reconnues par le statut de Rome sont dès lors la responsabilité individuelle ⁶⁶⁸, la coresponsabilité ⁶⁶⁹ et la responsabilité indirecte ⁶⁷⁰.

Certes, la cour n'est pas la première institution à avoir institué cette possibilité de mettre en cause la responsabilité pénale des individus, mais elle a le mérite de reconnaître et formaliser cette responsabilité constituant un aboutissement du processus de reconnaissance de l'individu

⁶⁶⁸ Cf. Article 25 alinéa 2 du Statut de Rome : « Quiconque commet un crime relevant de la compétence de la Cour est individuellement responsable et peut être puni conformément au présent Statut ».

⁶⁶⁹ Article 25 alinéa 3 a « Toute personne est pénalement responsable si elle commet un tel crime, que ce soit individuellement, conjointement avec une autre personne ou par l'intermédiaire d'une autre personne, que cette autre personne soit ou non pénalement responsable ».

⁶⁷⁰ Article 25 alinéa 3 b « Toute personne est pénalement responsable si elle ordonne, sollicite ou encourage la commission d'un tel crime, dès lors qu'il y a commission ou tentative de commission de ce crime ».

comme sujet de droit international ⁶⁷¹. De plus, « *il est clair que le système du droit international doit connaître un mécanisme de réaction qui lui soit propre pour les violations des règles qui en relèvent, c'est celui de la responsabilité* » ⁶⁷².

Quant à la question des peines, la Cour en vertu de l'article 77§ 1a et b de son statut, peut condamner une personne déclarée coupable à une peine d'emprisonnement de trente ans au plus ou plus gravement d'une peine d'emprisonnement à perpétuité. La peine de mort n'étant pas applicable par la Cour.

Le régime général de la responsabilité pénale internationale de l'individu ayant été précisé, reste à énoncer les spécificités liées à ce cadre général.

2. Le cas spécifique de la responsabilité du supérieur hiérarchique pour les actes de ses subordonnés et des autorités de l'État

Dès la reconnaissance de la responsabilité pénale de l'individu en droit international, l'immunité des individus agissant au nom de l'État a été battue en brèche en ce qui concerne les crimes internationaux. En effet, l'article 27 du statut de Rome qui consacre ce rejet de l'immunité des individus agissant au nom de l'État est énoncé dans le chapitre concernant l'exonération des peines et intitulé « défaut de pertinence de la qualité officielle ». Ainsi, en vertu de cet article « la qualité officielle de chef d'État ou de gouvernement, de membres d'un gouvernement ou d'un parlement, de représentant élu ou d'agent d'un État n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du présent statut, pas plus qu'elle ne constitue en tant que telle un motif de réduction de la peine ». Si cette disposition semble en adéquation avec l'extrême gravité des crimes internationaux, reste que cette disposition pourrait entrer en conflit avec « la qualité officielle » protégée dans l'ordre interne.

La condamnation de Charles Taylor par le Tribunal spécial pour la Sierra Leone illustre le rejet de l'immunité des individus agissant au nom de l'État et constitue un précédent historique. Ce dernier n'est certes pas le premier chef d'État jugé devant une juridiction internationale, mais il est, devant l'histoire, le premier à être condamné pénalement. « Dans les années à venir, les condamnations définitives de Charles Taylor (Sierra Leone), Khieu Samphân (Cambodge) et Laurent Gbagbo (Côte d'Ivoire) marqueront l'entrée « dans une nouvelle ère de la responsabilité » internationale pénale. À terme, l'arrestation d'un président en exercice, comme Omar Hassan el-Bechir (Soudan), sera encore plus frappante que celle d'un ancien chef d'État. Ainsi plus que jamais, le temps de l'impunité est révolu. » ⁶⁷³

⁶⁷¹ Le professeur Serge Sur affirme à cet effet « il est vrai que cette étape comporte une nouveauté radicale, irréductible aux données de l'évolution précédente : des individus deviennent les objets directs des obligations posées, en ce qu'ils peuvent être directement attraités devant une juridiction diligentée et qui peut intégralement échapper à leur État national ». Cf. SUR S., « Vers une cour pénale internationale : la convention de Rome entre les ONG et le Conseil de sécurité », *RGDIP*, 1999, p. 30.

⁶⁷² COTTEREAU G., « Statut en vigueur, La cour pénale internationale s'installe », *AFDI*, 2002, p. 129-161.

⁶⁷³ LEMASSON A.-T., « La condamnation de Charles Taylor : une première historique pour un chef d'État », *Recueil Dalloz*, 2012, n° 33, p. 2191-2195.

Par ailleurs, le droit pénal international se distingue également de l'ordre interne par la reconnaissance de la responsabilité du supérieur hiérarchique pour les actes de ses subordonnés. En effet, selon le droit interne des États, par principe, on ne doit répondre que des actes et des faits que l'on a personnellement commis. Mais « *le droit pénal international sur le fondement de la jurisprudence des juridictions pénales internationales affirme qu'il existe des circonstances où la responsabilité pénale pèse sur la personne qui répond des actes commis par des agents sous son contrôle ou sous son autorité. Dans cette hypothèse, il s'agit d'une responsabilité pénale individuelle qui diffère selon qu'il s'agit d'un supérieur hiérarchique militaire ou civil* »⁶⁷⁴.

Cette infraction particulière au droit pénal international est prévue à l'article 7§ 3 du statut du TPIY, à l'article 6§ 3 du statut du TPIR, ainsi qu'à l'article 28 du statut de la CPI⁶⁷⁵. « *Il ressort en outre de la jurisprudence des juridictions pénales internationales que la responsabilité pénale du supérieur a un double fondement alternatif. Ainsi, d'une part le supérieur est pénalement responsable des crimes commis en tant que préparateur principal, notamment des ordres illégaux et d'autre part, le supérieur est alternativement responsable de l'absence de mesures de prévention ou de punition des crimes de ses subordonnés, exigibles selon un certain standard de diligence* »⁶⁷⁶. Aussi, selon l'article 7.3 du Statut, trois éléments constitutifs de la responsabilité indirecte du supérieur hiérarchique se dégagent. D'une part, il doit exister un lien de subordination entre la personne mise en cause et les auteurs de l'infraction. D'autre part, le supérieur doit savoir ou avoir des raisons de savoir qu'un crime avait été commis ou allait être commis. Enfin, il doit être prouvé que le supérieur hiérarchique n'a pas pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables pour empêcher que ledit acte ne soit commis ou pour en punir les auteurs.

Outre la responsabilité du supérieur hiérarchique qui peut être mise en cause, les juridictions pénales internationales affirment que le fait d'obéir à un ordre d'un supérieur hiérarchique n'exonère pas le subordonné de sa responsabilité pénale s'il savait que l'acte ordonné était illégal ou s'il avait dû le savoir en raison du caractère manifestement illicite de l'acte ordonné⁶⁷⁷. Tout combattant a par conséquent le devoir de désobéir à un ordre qui est

⁶⁷⁴ ZAKR N., « La responsabilité du supérieur hiérarchique devant les tribunaux pénaux internationaux », *Revue internationale de droit pénal*, 2002/1, vol. 73, p. 59.

⁶⁷⁵ Cf. Article 7 (3) du Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, Résolution 827, adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU à sa 3217^{ème} séance, le 25 mai 1993, documents officiels du Conseil de sécurité S/RES/827 (1993).

⁶⁷⁶ KOLB R., *Droit pénal international*, *op. cit.*, p. 184.

⁶⁷⁷ Cf. Article 33 du Statut de Rome : « Le fait qu'un crime relevant de la compétence de la Cour a été commis sur ordre d'un gouvernement ou d'un supérieur, militaire ou civil, n'exonère pas la personne qui l'a commis de sa responsabilité pénale [...]. La question de la difficile interprétation du « devoir de désobéir » martelé par le droit international pénal est illustrée par le cas Eichmann. Ce dernier a été condamné à mort le 15 décembre 1961 à Jérusalem, pour crimes contre le peuple juif, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et participation à une organisation hostile. Ce procès Eichmann a donné lieu à de nombreuses controverses

... / ...

manifestement illégal. Sommes toutes, l'enjeu majeur de l'établissement des principes de la responsabilité pénale individuelle relativement à la position officielle, à la responsabilité pour ordre et aux ordres du supérieur, est de s'assurer que la responsabilité pénale de personnes, tout au long de la chaîne de commandement, ayant directement ou indirectement contribué à la violation des règles du droit international, est suffisamment engagée ⁶⁷⁸.

Au-delà de cet objectif primaire, le développement du régime général de la responsabilité pénale internationale de l'individu ainsi que les cas spécifiques de responsabilité prévus par la jurisprudence pénale internationale traduisent la volonté des juridictions pénales de montrer le caractère particulièrement grave des crimes internationaux dont les auteurs ne sauraient être exonérés sur la base de leur position sociale voire de leur immunité au sein de l'ordre interne. La répression pénale internationale mise en œuvre par ces juridictions vient d'ailleurs conforter cette assertion.

§ 2. UNE JURIDICTIONNALISATION PARTICIPANT À LA RÉPRESSION DES VIOLATIONS DU DROIT HUMANITAIRE

À l'instar de la cour pénale internationale, les tribunaux pénaux internationaux ont largement contribué au développement du droit humanitaire par la pertinence de leurs jurisprudences. Toutefois, cet apport conceptuel ne garantit pas à lui seul l'effectivité de ce droit. Encore faut-il mettre en œuvre les décisions des juridictions pénales internationales. À cet égard, la répression pénale mise en œuvre par les juridictions pénales internationales depuis quelques années représente le complément nécessaire à l'approche conceptuelle de la justice pénale internationale. Ainsi sur le plan fonctionnel, l'objet de la justice pénale internationale est de sanctionner les individus qui se sont rendus coupables de violations du droit humanitaire. Dès lors, afin de rendre compte de la problématique de la participation de la justice pénale internationale à la répression des violations du droit humanitaire, il convient d'évoquer dans un premier temps les activités répressives des tribunaux pénaux internationaux (A) puis dans un second temps, les activités répressives de la Cour pénale internationale (B).

internationales. En effet, le seul argument défensif d'Eichmann était qu'il se limitait à obéir à des ordres qui lui venaient d'en haut sans s'interroger sur son action. À partir de là, l'opinion internationale et les historiens ont cherché à démontrer et à comprendre la responsabilité exacte de Eichmann. Ainsi il y a d'un côté, ceux qui considèrent qu'Eichmann a toujours été conscient de ses actions et des conséquences de son action et de l'autre il y a ceux qui estimaient qu'il ne faisait qu'obéir aux ordres afin de faire carrière. Ce fut notamment la position de Hannah Arendt, qui dans son ouvrage *Eichmann à Jérusalem*, explique qu'il n'a jamais fait preuve d'un réel antisémitisme et que tout ce qu'il souhaitait était justement de faire carrière.

⁶⁷⁸ Rapport de la Commission de droit international sur les travaux de la quarante-huitième session (A/51/10), 1996, vol. 2, p. 26.

A. Les activités répressives des tribunaux pénaux internationaux

Créés concomitamment par le Conseil de sécurité des Nations unies dans les années quatre-vingt-dix en raison des crimes internationaux commis dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda, les tribunaux pénaux internationaux avaient pour mission de traduire en justice et de juger les auteurs présumés de crimes internationaux en ex-Yougoslavie et au Rwanda. Près de vingt-ans après la mise en place de ces tribunaux quel bilan peut-on faire de leurs activités répressives ? Ces tribunaux sont-ils parvenus à rendre la justice aux victimes ? Telles sont les interrogations auxquelles nous tenterons d'apporter des réponses en soulignant en premier lieu les mérites de ces tribunaux dans la mise en œuvre de la justice pénale internationale (1) puis en second lieu la relative portée de ces succès (2).

1. Les mérites du TPIR et du TPIY dans la mise en œuvre de la justice pénale internationale

Créée par la Résolution 827 (1993) du Conseil de sécurité des Nations unies, le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie est chargé de juger les personnes présumées responsables des violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie (TPIY) depuis le 1^{er} janvier 1991. Le TPIY est composé de seize juges permanents et d'un maximum de douze juges *ad litem* (c'est-à-dire désignés pour un ou plusieurs procès déterminés). Le procureur général est nommé par le Conseil de sécurité (sur proposition du secrétaire général de l'ONU) et le greffe du tribunal fait office de secrétariat. En ce qui concerne sa compétence, le TPIY jouit d'une primauté par rapport à la compétence des tribunaux nationaux. Il peut donc décider d'attirer vers lui toute affaire quand bien même un État préfère poursuivre un prévenu au niveau national. Cette primauté a été instituée afin d'éviter les parodies de procès au sein de certains États qui pourraient être tentés de soustraire des individus soupçonnés de crimes internationaux contre des poursuites pénales internationales. À cet effet, dans son arrêt du 2 octobre 1995, la chambre d'appel a rejeté la thèse de « l'illégalité du Tribunal ad hoc de la Haye, défendue par le leader serbe Tadic, accusé de crimes contre l'humanité et de génocide et s'est déclarée compétente, contrôlant ainsi son texte fondateur »⁶⁷⁹.

Ses compétences consacrées, la cour n'a pas tardé à exercer ses fonctions juridictionnelles. Ainsi, le premier jugement de la cour date du 29 novembre 1996 « affaire Erdemovic » pour lequel le tribunal a requis 10 ans de prison. La première décision définitive de la chambre d'appel date de janvier 2000 « affaire Tadic » donnant lieu à une condamnation de 20 ans de

⁶⁷⁹ SASSOLI M., « La première décision de la chambre d'appel du TPIY : Tadic (compétence) », *RGDIP*, 1996, p. 109.

prison). La peine la plus lourde obtenue concerne le général croate Blaskic, condamné, le 3 mars 2000, à 45 ans de prison. La première condamnation pour génocide décidée par le tribunal date du 2 août 2001, concernant le général Krstic en qualité d'agent subordonné de l'État, à une peine de 46 ans d'emprisonnement, lequel a interjeté appel le 14 août suivant ⁶⁸⁰ à propos de l'affaire de Srebrenica.

Si dans un premier temps, le tribunal a eu du mal à arrêter Slovođan Milosevic et Radovan Karadzic en raison d'un manque de volonté politique, il est finalement parvenu à le faire. À la suite de l'inculpation de Milosevic, le procès a eu lieu devant le TPIY à partir de 2002 avec trois actes d'accusation : 1) à propos du Kosovo en 1999 : crimes contre l'humanité, infractions graves aux Conventions de Genève, violations des lois et coutumes de la guerre (acte d'accusation du 24 mai 1999, modifié le 29 juin et le 29 octobre 2001) ; 2) en ce qui concerne la Croatie en 1991-1992 : mêmes chefs d'inculpation (acte d'accusation du 8 octobre 2001) ; 3) pour ce qui est de la Bosnie de 1992 à 1995 : mêmes chefs d'inculpation, plus génocide (acte d'accusation du 22 novembre 2001). L'action judiciaire s'est trouvée éteinte avec le décès de l'accusé en 2005.

Par ailleurs, le 26 mai 2011, après quinze ans de cavale, Ratko Mladic a été arrêté en Serbie. Il a été ensuite extradé vers La Haye cinq jours plus tard, soit le 31 mai 2011, afin de comparaître devant le TPIY.

Quant au TPIR, il a été institué par la résolution 955 du 8 novembre 1994 et installé le 27 juin 1995 à Arusha. Son organisation est basée sur le modèle du TPIY avec deux différences notables. Premièrement, la compétence *rationae temporis* du TPIR est limitée à une année (1994) et deuxièmement la compétence *ratione loci* est élargie dans la mesure où il peut poursuivre les crimes commis par des ressortissants rwandais non seulement au Rwanda, mais aussi dans les pays voisins.

En ce qui concerne les activités répressives du TPIR, celles-ci ont été, jusqu'à présent, plus réduites que celle du TPIY. Ainsi, entre 1995 et 2006, le TPIR a rendu seulement vingt-et-un jugements tandis qu'en neuf années d'existence, le TPIY a rendu près de trente décisions. Il convient malgré tout, de souligner l'importance de la première condamnation pour génocide jamais prononcée par un tribunal international, avec l'affaire *Akayesu* ⁶⁸¹. En effet, le TPIR fut le premier à condamner le 4 septembre 1998 l'ancien premier ministre du gouvernement intérimaire rwandais Jean Kambanda pour génocide à la prison à perpétuité ⁶⁸². Cette décision

⁶⁸⁰ A/57/379-S/2002/985, Rapport annuel du TPIY, 4 septembre 2002 § 195.

⁶⁸¹ TPIR, n° 96-4-T, 2 Septembre 1998, *Affaire Akayesu*.

⁶⁸² TPIR, n° 97-23-S, 4 septembre 1998, *Kambanda*.

a été confirmée en appel le 19 octobre 2000. Par ailleurs, à ce jour, le tribunal a mis en accusation quatre-vingts personnes, dont une soixantaine est en détention. Soixante-cinq affaires ont été jugées donnant lieu à trente-huit condamnations, dix-neuf jugements en appel et huit acquittements. Dix procès sont en cours devant les trois chambres de première instance, intentés contre 22 accusés ⁶⁸³. À l'instar du TPIY, le TPIR jouit également de la primauté de sa compétence par rapport à la compétence nationale. « *Dans le cas du Rwanda, on craignait moins le manque total de coopération des autorités locales que l'absence d'infrastructures adéquates pour assurer des procès importants et coûteux selon les standards du procès équitable* » ⁶⁸⁴.

Qu'il s'agisse du TPIR ou du TPIY, les différentes affaires, jugements et condamnations de ces tribunaux traduisent leurs efforts incessants de traquer et de juger les criminels de guerre. Si l'objectif principal de ces tribunaux qui est de rendre justice et instaurer un sentiment de réparation aux victimes a quelque peu été satisfait, les jugements ont permis de rétablir la vérité des événements afin que les concernés comprennent la gravité des événements et que de tels événements tragiques ne se reproduisent. Toutefois, ce succès doit être relativisé sur certains points.

2. Un enthousiasme à tempérer

En permettant la condamnation de nombreux auteurs de violations du DIH au Rwanda et en ex-Yougoslavie, les tribunaux pénaux internationaux ont assurément permis à la justice de triompher au détriment de l'injustice et de la violation des droits humains. Toutefois, ce tableau idyllique doit être relativisé. En effet, le premier grief adressé aux tribunaux internationaux est relatif à la complexité et la lenteur des procédures. À cet égard, le procès avorté contre Slobodan Milosevic en est un exemple emblématique. Si la procédure de type anglo-saxon exigeant la production de toute preuve *in open court* avec *cross examination* a contribué à rendre ces procès excessivement longs, le défaut de coopération de la Serbie (et en partie aussi des autres États, comme la Croatie) a également rendu ces procédures plus difficiles et explique en partie leurs lenteurs.

Par ailleurs, les tribunaux sont privés de forces de police et à cet effet, le Président Antonio Cassese affirmait que « *les TPI sont des géants sans bras ni jambes* » ⁶⁸⁵ afin de mettre en évidence le fait qu'ils n'ont les moyens ni d'appréhender les personnes recherchées, ni de faire exécuter les peines prononcées. Dès lors, leur efficacité dépend de la collaboration des États ce qui

⁶⁸³ Cf. <http://www.unictt.org/Cases/StatusofCases/tabid/204/Default.aspx>.

⁶⁸⁴ KOLB R., *op. cit.*, p. 235.

⁶⁸⁵ CASSESE A., in *Les Nations unies et le droit international humanitaire*, Paris, Pedone, 1996, p. 304.

n'est pas toujours évident. Lorsque cette situation s'est produite, le procureur a dû à chaque fois s'en remettre au Conseil de sécurité et aux puissances occidentales pour qu'elles fassent pression sur les États concernés afin d'obtenir une coopération accrue.

Des critiques connexes ont porté sur l'impuissance du TPIY à éviter la récidive illustrée par la chute de l'enclave de Srebrenica, entraînant la poursuite de milliers d'albanais du Kosovo. Enfin, il y a également des insatisfactions et frustrations liées aux procédures des tribunaux notamment en ce qui concerne la non-représentation des victimes en tant que telles aux procès. D'ailleurs, les tribunaux ne sont pas habilités à statuer sur l'indemnisation des victimes. De son côté, « le TPIR a été confronté à des procédures complexes et chronophages, à la nécessité de tout un travail de compréhension des phénomènes culturels locaux, à la difficulté d'obtenir des témoignages, etc. De plus, le budget du tribunal était initialement gravement insuffisant pour faire face à ses tâches. Par ailleurs si initialement, la coopération avec le gouvernement rwandais était bonne, les rapports se sont de plus en plus détériorés. La raison en est que le TPIR s'est intéressé aussi aux crimes qui auraient été commis par des personnes proches du nouveau pouvoir »⁶⁸⁶.

En dépit de ces écueils, « force est de reconnaître qu'à l'instar du TPIY, le bilan du TPIR est globalement positif dans la mesure où il faut évidemment tenir compte des difficultés qu'un tribunal entièrement nouveau rencontre en une matière si sensible, surtout quand il est démuné de tout bras d'exécution propre »⁶⁸⁷.
Qu'en est-il du bilan de la Cour pénale internationale ?

B. Les activités répressives de la Cour pénale internationale

Les difficultés constatées dans le fonctionnement des tribunaux pénaux internationaux vont faire apparaître la nécessité d'une juridiction permanente. Établie par un traité multilatéral et non plus par une résolution du Conseil de sécurité, la Cour pénale internationale a été mise en place avec l'entrée en vigueur du statut de Rome. Basée à la Haye aux Pays-Bas, elle est compétente pour juger les individus soupçonnés d'avoir commis des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et des crimes d'agression depuis l'entrée en vigueur du statut de Rome soit depuis 2002. De même, cette juridiction n'est compétente qu'à l'égard des ressortissants d'États ayant ratifié ce traité, ou pour la poursuite des responsables de crimes commis sur leur territoire⁶⁸⁸. Il s'agit d'une juridiction permanente composée de

⁶⁸⁶ KOLB R., *Droit international pénal*, p. 234.

⁶⁸⁷ Ibidem.

⁶⁸⁸ MAUPAS S., *L'essentiel de la justice pénale internationale*, Paris, Gualino éditeur, 2007, p. 13. En réalité, un État qui devient partie au statut de Rome accepte automatiquement la compétence de la Cour (article 12, § 1) ; l'État sur le territoire duquel a eu lieu le crime ou dont l'auteur du crime est un national sont reconnus comme critère de compétence de la cour. En outre, un État qui n'est pas partie mais qui est l'État où a eu lieu le crime ou dont l'auteur est un national, peut reconnaître de manière ad hoc et à l'occasion d'un cas

... / ...

dix-huit juges et d'un procureur élus par l'assemblée des États parties au Statut pour un mandat de neuf ans (non renouvelable). Eu égard à ce qui précède, l'avènement de la Cour pénale internationale (CPI) est considérée comme un événement historique majeur dans la mesure où sa mise en place représente un espoir dans la lutte contre l'impunité des personnes auteurs de crimes graves ⁶⁸⁹ (1). En dépit du bien-fondé de son action, la mise en œuvre de la justice pénale internationale pose d'énormes questionnements de nature à en relativiser sa portée (2).

1. La CPI : une avancée substantielle pour la répression des crimes internationaux

Fruit d'un compromis entre les partisans d'une justice universelle absolue et les garants des souverainetés nationales, « *le statut de la cour ressemble à un dégradé d'éléments qui vont de l'avancée la plus remarquable à des clauses très protectrices des droits des États* » ⁶⁹⁰. Seulement près de dix ans après la mise en place de la CPI a-t-elle répondu aux attentes ? Représente-t-elle réellement une avancée pour la justice internationale ?

Dès sa mise en place, la cour a été saisie à quatre reprises par des États parties sur la base de l'article 14 du statut de Rome, (Ouganda ; janvier 2004), (République démocratique du Congo ; avril 2004) et (République centrafricaine) et plus récemment par le Mali pour des crimes commis sur le territoire de chacun de ces États par des personnes ayant le plus souvent, mais pas toujours, leur nationalité.

Par ailleurs, en Côte d'Ivoire, les autorités ont signé le statut de Rome le 30 novembre 1998 sans pour autant le ratifier. Suite au conflit armé déclenché en 2002, le gouvernement ivoirien du Président Laurent Gbagbo avait alors déclaré accepter la compétence de la Cour le 18 avril 2003, conformément à l'article 12§ 3 du Statut qui précise qu'un « *État peut accepter par déclaration déposée auprès du greffier, consentir à ce que la Cour exerce sa compétence pour le crime dont il s'agit* ». Sur la base de cette saisine, le procureur de la CPI a examiné la situation en 2003 afin de déterminer si une enquête était nécessaire. Aucune enquête n'a pourtant été menée. Selon le bureau du Procureur, ce sont les autorités ivoiriennes qui ont fait obstacle à toute demande

précis, la compétence de la Cour (art 12§ 3). Le procureur peut également ouvrir une enquête proprio motu (art 13, a et c) de même que le Conseil de sécurité peut déférer à la Cour une situation dans laquelle des crimes visés par le Statut ont été commis et ce, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies et dans cette hypothèse, la compétence de la Cour est admise automatiquement (art 13, b). En outre, l'article 11 précise que la compétence de la Cour ne s'applique qu'à l'égard des crimes commis après l'entrée en vigueur du Statut pour les États parties ou pour un État déterminé.

⁶⁸⁹ KHERAD R., « La compétence de la Cour pénale internationale », *Dalloz*, sirey, 2000, n° 39, p. 587.

⁶⁹⁰ PERRIN DE BRICHAMBAUT M., DOBELLE J.-F., avec la contribution de COULÉE F., *Leçons de droit international public*, Dalloz, 2011, p. 245.

d'enquêter. Quelques années plus tard, l'acceptation de la compétence de la Cour a été réaffirmée par le nouveau Président Alassane Ouattara les 14 décembre 2010 et 3 mai 2011. À cet effet, la situation dans le pays a été transmise à la cour par le nouveau gouvernement ivoirien, aboutissant au transfèrement de l'ancien Président Gbagbo le 30 novembre 2011 et de Charles Blé Goudé le 22 mars 2014 ⁶⁹¹.

En outre, la cour a été saisie de la situation au Darfour par le Conseil de sécurité agissant sur la base du chapitre VII de la Charte (résolution 1593 du 31 mars 2005). Suite à cette saisine le procureur de la CPI a délivré un mandat d'arrêt contre deux officiels soudanais en 2007, puis contre le président du Soudan Omar el-Béchar, en juillet 2008. Si le chef de l'État soudanais a été initialement incriminé pour crimes contre l'humanité et violations du droit des conflits armés, il a été par la suite inculpé pour génocide depuis le 12 juillet 2010 ⁶⁹².

De même, le 26 février 2011, le Conseil de sécurité a, à nouveau, fait usage de sa faculté de saisir la CPI en soumettant au procureur, la situation en Libye. Dans une résolution, il a demandé aux autorités libyennes de coopérer pleinement avec la Cour et a encouragé tous les États à coopérer avec la Cour tout en reconnaissant que les États qui ne sont pas parties au traité de Rome n'ont pas l'obligation de le faire. Aussi le Conseil a-t-il décidé que tous les individus poursuivis pour des actes ou des omissions commis pendant les opérations se déroulant en Libye pourront être soumis à la juridiction de la Cour même si ces derniers ne sont pas des ressortissants de pays signataires du statut de Rome.

Pour la première fois, le 26 novembre 2009, le procureur a lui-même saisi la Cour de sa propre initiative, sur la base des articles 13 et 15 du Statut, de la situation survenue au Kenya à la suite des violences postélectorales commises fin 2007- début 2008.

À ce jour, en tenant compte de l'ensemble de ses activités, cinq personnes sont détenues à la Haye dont monsieur Jean-Pierre Bemba, un politicien congolais. Ce dernier est accusé d'exactions commises par ses milices en République centrafricaine et deux procès se rapportant à des faits perpétrés en République démocratique du Congo (RDC) sont en cours depuis janvier 2009. Un troisième procès sur une situation en République centrafricaine (RCA), à l'encontre de Jean Pierre Bemba, a été reporté sine die. Aucun jugement n'a été rendu. L'ex chef de l'État ivoirien, Laurent Gbagbo est également détenu par la cour pour les crimes survenus après les élections en Côte d'Ivoire de novembre 2012. En outre, cinq

⁶⁹¹ Voir à ce propos, DIOMANDÉ A.-S., « La cour pénale internationale : une justice à double vitesse ? », *RDP* 2012, n° 4, p. 1013-1030.

⁶⁹² Voir à ce propos, AUMOND F., « La situation au Darfour déferée à la CPI : retour sur une résolution « historique » du Conseil de sécurité », *RGDIP*, 2008-I, p. 111-134 ; BELLAMY A.-J. et WILLIAMS P.-D., « The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur », *Security Dialogue*, vol. 36, 2005, p. 26-47.

mandats d'arrêt ont été émis à l'encontre des responsables de la Lord Resistance Army (LRA) de Joseph Kony sur la situation déférée par l'Ouganda en janvier 2004. On notera que le bureau du procureur poursuit des analyses préliminaires afin de déterminer si des enquêtes doivent être ouvertes sur plusieurs situations (l'Afghanistan, la Colombie, la Géorgie, la Palestine et la Guinée). Enfin, le procès de Thomas Lubanga s'est ouvert le 26 janvier 2009 devant la chambre de première instance. Il s'est achevé le 14 mars 2012 par une déclaration de culpabilité ⁶⁹³.

À la différence des tribunaux internationaux, la justice mise en place par la cour n'est pas encore effective en raison de la faible quantité des affaires traitées par la cour. Pour autant au niveau de la procédure judiciaire, la doctrine majoritaire s'accorde sur un mérite fondamental de la cour, celui d'avoir accordé une place importante aux victimes. En effet, les tribunaux pénaux internationaux avaient été critiqués pour avoir évincé les victimes de la procédure pénale. La Cour pénale internationale corrige cette erreur et dès lors, celles-ci peuvent non seulement exposer leurs vues et leurs préoccupations en tant que victimes proprement dite (et non plus comme au TPIY, en tant que témoin présenté par le procureur) mais aussi être indemnisées pour les dommages subis.

Mis à part la place accrue accordée aux victimes par le statut de Rome il est peut-être un peu tôt pour faire un bilan des activités répressives de la cour pénale internationale. Toutefois, sur quoi reposent les nombreuses critiques formulées à propos de la cour ? Ces critiques sont-elles fondées ?

2. Une juridiction fortement critiquée

Sitôt saluée l'avènement de la Cour pénale internationale, que s'est posée la question de son effectivité. En effet, bien que le rôle de cette cour ait été reconnu force est de constater que la cour a des adversaires. Plusieurs États ont décidé de ne pas adhérer au statut de Rome (b) qui contient lui-même des imperfections (a).

a. Les limites endogènes

Près de dix ans après la mise en place de la Cour pénale internationale, le débat reste ouvert quant à son utilité. Ses opposants mettent de prime à bord l'accent sur les imperfections du statut de Rome. En effet, à la lecture du statut de Rome une première interrogation surgit à propos de la compétence de la cour qui semble limitée par de nombreux facteurs.

⁶⁹³ Voir à ce propos, POISSONNIER G., « Première décision au fond de la Cour pénale internationale », *Actualité juridique pénale*, 2012, n° 7, p. 404-409.

Ainsi en vertu des articles 11, 12 et 13, la compétence de la cour n'est pas rétroactive et ne couvrira que les actes commis après l'entrée en vigueur du statut. Aussi, la compétence de la CPI est-elle uniquement complémentaire de celle des tribunaux nationaux (article 1). De même, pour que la cour puisse exercer sa compétence, il faut que soit l'État de nationalité des auteurs présumés du crime, soit l'État sur le territoire duquel le comportement en cause a eu lieu soit partie au Statut ou qu'il ait donné son accord à ces poursuites. À cet effet, la question du caractère obligatoire ou non de la compétence de la cour a fait l'objet de discussions très serrées avant et pendant la conférence de Rome. Les États pilotes et les ONG souhaitaient que la cour puisse disposer d'une compétence obligatoire pour tous les États parties et pour leurs ressortissants sans que ces États aient à exprimer leur consentement au cas par cas à l'exercice de cette compétence. Dès lors la cour devait pouvoir se saisir de toute plainte contre un ressortissant d'un État partie, que le gouvernement en cause l'accepte ou non. Beaucoup d'autres États soutenaient que plusieurs conditions devaient être remplies pour que la cour puisse exercer sa compétence à l'égard d'un ressortissant d'un État partie, ces conditions comportant le plus souvent l'accord explicite de l'État en cause. L'idée d'une compétence universelle de la cour qui aurait eu à connaître de tous les faits relevant de sa compétence matérielle, qu'elles qu'aient été la nationalité et la situation des suspects, fut avancée dans la dernière partie de la conférence, sans devenir pour autant la position unique des États pilotes. C'est finalement une compétence obligatoire tempérée qui a été retenue par l'article 12 du Statut. Ainsi tout État partie à la convention accepte la compétence obligatoire de la Cour pour tous les crimes relevant de la compétence matérielle de celle-ci.

Par ailleurs, la seconde ambiguïté que révèle le statut de Rome est relative à l'article 124 en vertu duquel pour les crimes de guerre, un État partie peut déclarer que pour une période de sept ans à partir de l'entrée en vigueur du Statut à son égard, qu'il n'accepte pas la compétence de la cour et il peut retirer à tout moment une telle déclaration. Cette déclaration serait valable pour une durée de sept ans et ferait l'objet d'un nouvel examen sept années après l'entrée en vigueur du traité. Cette disposition incongrue a pourtant été déterminante pour l'adhésion de la France au statut⁶⁹⁴ et invoquée par la Colombie qui devait d'ailleurs renoncer à son bénéfice en 2008. Elle s'expliquait à l'époque où fut adopté le statut par le souci d'éviter que les pays engagés sur les théâtres extérieurs dans le cadre d'opérations humanitaires ou de maintien de la paix ne fassent l'objet, sur le fondement des dispositions relatives aux crimes de guerre, de plaintes abusives visant à embarrasser le pays concerné. La conférence de Kampala a maintenu

⁶⁹⁴ Sur la position de la France voir : GRECIANO P., « La France et la Cour pénale internationale : une coopération politique ? », Recueil *Dalloz* sirey, 2011, n° 10, p. 716-719 ; POISSONNIER G., « Cour pénale internationale : la France refuse de respecter l'ensemble de ses engagements internationaux », Recueil *Dalloz* sirey, 2010, n° 41, p. 2728-2731.

l'article 124 (notamment à la demande du Japon et du Venezuela qui ont fait valoir son utilité au regard de l'universalité), mais en réduisant de sept à cinq ans la durée pendant laquelle un État partie au statut peut l'invoquer.

De plus, il y a les problèmes posés par la saisine de la Cour. Pour mémoire, la Cour peut être saisie selon différentes modalités.

Ainsi, une situation peut être déférée au procureur par un État partie : c'est une hypothèse prévue par l'article 14. Il doit s'agir d'une « situation » dans laquelle un ou plusieurs crimes relevant de la compétence matérielle de la cour semblent avoir été commis. Sur cette base le procureur peut alors commencer une enquête. L'idée des rédacteurs du statut était qu'il y aurait surtout des référés d'un État à l'égard d'autres États parties. Toutefois, en pratique, il n'y a eu jusqu'à fin 2006 que des autos référés (self-deferrals) : celui de l'Ouganda (16 décembre 2003) à propos des actes commis par les rebelles de la Lord's Resistance Army (LRA) ; en République Démocratique du Congo (3 mars 2004) pour les crimes commis dans la région de l'Ituri ; en République Centrafricaine (7 janvier 2005) et (Côte d'Ivoire 2011). Dès lors, conclut le Professeur Kolb, « *faut-il y voir la fuite devant la responsabilité de poursuivre que le statut impose tout d'abord aux États eux-mêmes ? Ou alors faut-il y voir la reconnaissance que les États en cause (des États africains) n'ont guère l'infrastructure pour poursuivre adéquatement de tels crimes ? Ou encore que le gain de prestige en passant par la CPI (et la délégitimation parallèle des rebelles dont on demande à la Cour de s'occuper) exerce une grande force d'attraction ?* »⁶⁹⁵ Pour ce dernier, « *à l'analyse de ces auto référés un certain nombre de problèmes se posent et ne sont d'ailleurs pas tous spécifiques à ce mode de saisine* ».

Premièrement, il y a le problème de la sélectivité. Ainsi, l'Ouganda n'a promis sa coopération qu'à l'égard des crimes commis par la LRA avec la réserve que les crimes de ses soldats réguliers ne seraient abordés par la Cour. Dès lors, le Procureur a initié les enquêtes pénales en se concentrant en effet sur les dirigeants de la LRA. Il justifia cette priorité par les crimes particulièrement graves des rebelles. Or, s'il veut par la suite se tourner vers les crimes commis par les militaires du gouvernement, il se heurtera à un refus de collaboration du gouvernement local, voire à son hostilité définitive. Toute l'affaire pourrait alors échouer. Deuxièmement, divers États semblent esquiver leur devoir primaire d'intenter des poursuites. Cela renverse l'ordre des priorités prévu par le statut. En effet, la CPI est prévue comme organe subsidiaire aux poursuites nationales. Si cette règle n'est pas respectée, la CPI se trouvera rapidement submergée de dossiers. Troisièmement, ces procédures ont parfois peu

⁶⁹⁵ KOLB R., *Droit international pénal*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 249.

d'utilité pratique. Ainsi, dans le cas de la République démocratique du Congo, le seul accusé est pour l'instant M. Lubanga. La saisine de la CPI pour ce seul accusé se justifiait-elle ? ⁶⁹⁶.

Ainsi dans le cas de la Côte d'Ivoire où le nouveau gouvernement ivoirien d'Alassane Ouattara a récemment saisi la CPI pour des exactions commises à la suite des élections de novembre 2012, de nombreuses ONG ont relevé que les Forces Républicaines de Côte d'Ivoire d'Alassane Ouattara avaient également commis des exactions à l'instar des forces régulières de Laurent Gbagbo. Dans cette hypothèse on peut légitimement s'interroger sur le fait que pour l'heure monsieur Laurent Gbagbo et monsieur Blé Goudé soient les seuls inculpés par la CPI.

À l'analyse de ce qui précède, ces saisines spontanées d'États pourraient traduire le manque de volonté des dirigeants politiques en place de juger ces individus sur leur territoire dans la mesure où ils ne sont pas eux-mêmes irréprochables. En outre cela pourrait également traduire une volonté de se débarrasser d'opposants relativement gênants.

Une situation peut être en outre déferée au procureur par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte ⁶⁹⁷. Cette saisine est prévue par l'article 13, lettre b) du statut de Rome. Là encore est visée une « situation » dans laquelle un ou plusieurs crimes relevant de la compétence matérielle de la Cour semblent avoir été commis. Le statut cherche à éviter que des crimes individuels soient sélectivement soumis à l'attention de la Cour plutôt que l'ensemble d'une situation. Jusqu'ici, ce mécanisme de saisine a été utilisé pour la première fois dans le cas du Darfour envers un État qui avait signé le Statut de Rome, mais ne l'avait pas encore ratifié. Dans cette affaire, c'est la résolution 1593 (2005) du Conseil de sécurité des Nations unies qui fonde la compétence de la Cour. Cette résolution a été adoptée avec l'abstention des États-Unis d'Amérique (hostiles en principe à la CPI) et de la Chine. Le problème le plus aigu soulevé par cette résolution se trouve dans son § 6. Celui-ci réserve la compétence pénale exclusive de tout État non partie au statut contributeur de personnel de maintien de la paix envoyé au Darfour. C'est dire que seul l'État de nationalité active est en droit de poursuivre ces personnes si elles sont accusées d'avoir commis un crime international. Or « cette réglementation du § 6 est contraire au régime des « infractions graves » aux Conventions de Genève de 1949. Ce régime prévoit une obligation de répression de tout État ayant la garde de l'accusé. Dans cette hypothèse, la résolution du Conseil de sécurité peut-elle déroger au régime des Conventions de Genève de 1949 et

⁶⁹⁶ KOLB R., *op. cit.*, p. 250.

⁶⁹⁷ Voir à ce propos, SIMMALA D.-G., « Le pouvoir de « saisine » de la cour pénale internationale par le Conseil de sécurité des Nations unies », *Revue de droit public*, n° 2-2013, p. 434-452.

ce en vertu des articles 25 et 103 de la Charte des Nations unies ? C'est une question, soulevant un aspect de *Jus cogens* »⁶⁹⁸.

En outre, si le Conseil de sécurité peut déférer à la Cour une situation susceptible de relever de sa compétence, ce dernier a également le pouvoir, en vertu du chapitre VII, de demander à la Cour de n'engager aucune requête ou d'interrompre celle-ci pendant une période de 12 mois (qui peut être toutefois prolongée) (article 16). Cette disposition qui pourrait gravement entraver l'indépendance de la Cour est cependant atténuée par le fait qu'une décision prise à la majorité du Conseil de sécurité et à l'unanimité des membres permanents est nécessaire (article 27 III, de la Charte des Nations unies)⁶⁹⁹. Toutefois, pour le professeur Éric David, il convient de « s'interroger sur la validité juridique de l'article 16 dans la mesure où cette disposition porte atteinte au principe fondamental de l'indépendance de la magistrature reconnue par les instruments protecteurs des droits de la personne. [...] dans la mesure où elle paraît contraire aux règles du droit au procès équitable, règles que la Chambre d'appel du TPIY et le Comité des droits de l'homme ont qualifiés de règles impératives du droit international »⁷⁰⁰.

Enfin, une enquête peut être ouverte par le Procureur *proprio motu* : cette faculté est accordée au procureur par l'article 13 c du Statut de Rome. On soulignera qu'ici le texte admet l'enquête sur les « crimes » particuliers et non sur des « situations » dans leur ensemble. Le procureur étant un organe de justice, les rédacteurs du statut ont estimé que les dangers d'une sélectivité politique sont moindres. En pratique, le Procureur devra toujours commencer par des cas concrets. Mais cette disposition a beaucoup divisé les États. Ainsi du côté des États souverainistes, on craignait un procureur trop actif s'échappant au corset des États parties et notamment à celui des plus puissants d'entre eux. Ces États craignaient que le procureur puisse être instrumentalisé politiquement. Du côté des États favorables à la CPI, il y avait en revanche la volonté d'assurer une certaine indépendance à la cour. Les appréhensions des États souverainistes expliquent l'encadrement strict de ce mode de saisine. La principale d'entre elles est la suivante : si le Procureur agit *proprio motu*, il est soumis au contrôle de la chambre préliminaire qui doit, entre autres, avaliser les charges soulevées contre l'accusé.

Cette analyse minutieuse du Statut de Rome ne serait pas complète si à côté des insuffisances de ce texte, les omissions ou du moins le manque d'audace du statut de Rome n'était pas relevé. En effet, si la mise en cause de la responsabilité pénale des individus a été saluée comme une avancée majeure, il reste que les individus ne peuvent pas saisir la cour.

⁶⁹⁸ KOLB R., *op. cit.*, p. 251.

⁶⁹⁹ Sur les rapports entre le Conseil de sécurité et la CPI, voir : WECKEL P., « La cour pénale internationale – Présentation générale », *RGDIP*, 1998, p. 983-993.

⁷⁰⁰ DAVID E., « La cour pénale internationale », *RCADI*, 2005, p. 352-353.

Ainsi, le droit de saisine reste l'apanage des États parties au statut, du Conseil de sécurité ainsi que du procureur sous réserve d'un contrôle par la chambre préliminaire. Ce manque d'audace concerne également les crimes d'agression et le terrorisme, car pour l'heure, la CPI n'est pas compétente pour les crimes d'agression. Cette disposition affirme que l'agression tombe en principe dans la compétence de la CPI et qu'elle constitue un crime contre les intérêts fondamentaux de la société internationale tout entière. Toutefois, l'accord n'ayant pu être obtenu sur son contenu exact, il a été décidé de suspendre la compétence de la CPI jusqu'à ce que cette définition du crime intervienne lors d'un amendement du statut. Les débats sur la définition du crime d'agression qui ont eu lieu lors de la première conférence de révision du Statut de Rome qui s'est tenue à Kampala en juin 2010 ont été difficiles. Conférer aux juges de la cour le pouvoir de constater seuls un acte d'agression, comme l'ont souhaité bon nombre d'États parties au statut de Rome, contredirait les termes de la Charte de l'ONU et les prérogatives dévolues au Conseil de sécurité. En effet, comme l'ont rappelé les membres permanents, c'est au Conseil de sécurité et à lui seul qu'il incombe de qualifier l'acte d'agression préalablement à l'engagement éventuel de poursuites par la cour. La résolution (adoptée par consensus) de la conférence de révision de Kampala remet en cause la compétence exclusive du Conseil de sécurité des Nations unies dans la détermination de l'existence d'un acte d'agression préalablement à l'ouverture d'une enquête. Néanmoins, il est spécifié que :

— la cour ne pourra exercer sa compétence qu'à l'égard de crimes d'agression commis un an après la ratification ou l'acceptation de l'amendement introduisant le crime d'agression à l'article 8 bis du statut de Rome, par trente États parties ;

— la cour n'exercera sa compétence à l'égard du crime d'agression que sous-réserve d'une décision prise après le 1^{er} janvier 2017 par la même majorité d'États parties que celle requise pour l'adoption d'un amendement au Statut ;

— un État partie peut déclarer qu'il n'accepte pas la compétence de la cour à l'égard du crime d'agression, auquel cas, la cour ne peut exercer sa compétence à l'égard d'un tel crime quand celui-ci est commis par des ressortissants de cet État ou sur son territoire (cette disposition ne s'appliquant pas dans le cas où la cour est saisie par le Conseil de sécurité) ;

— lorsque le Conseil de sécurité n'a pas constaté un acte d'agression, le procureur ne peut mener une enquête pour crime d'agression que si la section préliminaire en a autorisé l'ouverture et si le Conseil de sécurité n'en a pas décidé autrement, conformément à l'article 16 du Statut.

Enfin, on pourrait regretter le fait que la compétence de la Cour soit limitée aux crimes internationaux car en effet eu égard à la multiplication des catastrophes naturelles et au refus

persistant de certains États d'ouvrir leurs frontières aux secours internationaux ne serait-il pas possible de mettre en cause ces États réfractaires devant la CPI pour violation des droits fondamentaux et notamment le droit à la vie. Les limites endogènes au fonctionnement ayant été relevées qu'en est-il des limites exogènes ?

b. Les limites exogènes

Au-delà des limites liées au statut de Rome, la cour connaît des limites qui ne sont inhérentes ni à son statut ni à son mode de fonctionnement.

De prime abord, les pays dans lesquels la Cour doit mener ses enquêtes sont généralement des pays en crise ou en proie à des conflits armés, dès lors, les enquêtes sur le terrain s'avèrent très difficiles, voire impossibles, en raison de l'insécurité régnant dans certaines zones. De même la protection des témoins interrogés reste problématique.

Au-delà des problèmes liés aux contextes dans lesquels évoluent les enquêtes et les difficultés pratiques, les rapports difficiles avec de nombreux États entravent largement les efforts de la cour. En effet selon le Professeur Kolb, « *si le droit international pénal a mis longtemps à émerger comme corps juridique autonome, c'est que, pendant des siècles, il a été phagocyté par la souveraineté des États. Le redoutable pouvoir de punir est une prérogative de souveraineté que les États ont le plus longtemps craint d'abdiquer ou même de limiter. Encore aujourd'hui, ils restent très rétifs à accepter, de la part d'une instance internationale, la puissance qui s'attache au pouvoir de punir* »⁷⁰¹. Ainsi la cour entretient des rapports difficiles avec de nombreux États.

Ainsi, certains États ont exigé des garanties au niveau des modalités de coopération avec la cour. Dès lors, si les États sont tenus de coopérer et de remettre les personnes recherchées, ils peuvent invoquer la sécurité nationale pour refuser de fournir certaines informations (article 72 du statut). De même, il est dommage de constater que la coopération des États requise par le statut ne soit assortie d'aucune sanction en cas de refus de coopérer. Dans cette hypothèse, la seule chose qui peut être faite est que l'assemblée des États parties ou le Conseil de sécurité pourront, dans ce cas, être saisis par la CPI (article 87§ 7 du statut).

Plus concrètement, il convient d'énoncer l'hostilité de certains États face à la cour. La conduite des États-Unis envers la CPI en est une illustration parfaite. En effet, pour les États-Unis, la Convention de Rome contrevenait à un principe essentiel du droit international en donnant compétence à la Cour sur les nationaux d'États non parties. Dès lors, ils se sont donc opposés à l'article 12 du Statut qui prévoit que la Cour peut se déclarer compétente si l'État du territoire de commission des faits ou l'État des auteurs présumés des crimes est partie au

⁷⁰¹ KOLB R., *Droit international pénal*, p. 27.

statut. Ainsi, si le président Clinton fit signer le statut par son représentant la veille de la fin de son mandat, l'Administration Bush, du moins entre 2002 et 2005, ainsi que le sénat américain ont lancé une offensive idéologique et diplomatique qui laissa des traces durables sur une cour ainsi fragilisée. À ce jour, les États-Unis n'ont toujours pas ratifié le statut de Rome⁷⁰². Pire, ils ont pris diverses initiatives afin d'empêcher la cour d'exercer sa compétence à l'égard de citoyens américains. La première initiative prise par les États-Unis a été d'exploiter l'article 16 du Statut qui permet au Conseil de sécurité de suspendre pour un an, dans l'intérêt de la paix et de la sécurité internationales, les enquêtes et les poursuites en cours devant la Cour. Sur ce fondement, les États-Unis ont convaincu le Conseil de sécurité de suspendre a priori les pouvoirs de la Cour sur des cas (absolument hypothétiques) dans lesquels auraient pu être impliqués des fonctionnaires ou des soldats américains engagés dans des missions pour la paix (la résolution 1422 a été adoptée à cette fin en 2002 puis 1487 en juin 2003) (initiative regrettable basée sur l'article 98 alinéa 2). Ces résolutions ont donné lieu à des critiques virulentes, de nombreux commentateurs faisant observer que l'article 16 du Statut de Rome prévoyait un sursis à enquêter ou à poursuivre sur un cas particulier, mais n'autorisait pas un sursis général à la portée plus vaste, visant des situations futures ou inconnues⁷⁰³.

Par ailleurs, les États-Unis ont tenté de conclure avec le plus grand nombre possible d'États des accords garantissant aux citoyens américains de ne pas être transférés à la Cour sans le consentement du gouvernement américain (initiative regrettable basée sur l'article 98 alinéa 2 du statut de Rome). Une centaine d'accords bilatéraux d'immunité ont ainsi été conclus dont près de la moitié avec des États parties au statut de Rome, mais la plupart des États européens et latino-américains en dépit de pressions refusèrent de signer de tels accords. Au demeurant si la faculté de nuire des États-Unis n'a pas empêché la mise en place de la juridiction pénale internationale, cette attitude à terme conduit à des dysfonctionnements de la cour.

Pour de nombreux auteurs, « *bien que condamnable, cette politique très agressive de la première administration Bush vis-à-vis de la CPI s'expliquerait par la combinaison de plusieurs facteurs, certains d'ordre structurels et d'autres plus conjoncturels* »⁷⁰⁴. Ainsi, au titre des motivations structurelles, « *on relèvera la méfiance traditionnelle des États-Unis envers des normes et des institutions inter-étatiques, a fortiori*

⁷⁰² Voir à ce propos : SCHEFFER D., « The United States and the international Criminal Court », *AJIL*, 1999, vol. 93, p. 12-22 et pour aller plus loin : COULÉE F., « Sur un État bien peu discret : les États-Unis confrontés au statut de la Cour pénale internationale », *AFDI*, 2003, p. 32 : « L'hostilité manifestée par les États-Unis à l'égard de la Cour pénale internationale est à replacer dans le contexte des rapports ambigus qu'entretient la superpuissance avec le droit international et plus spécialement avec la justice internationale ».

⁷⁰³ PERRIN DE BRICHAMBAUT M., DOBELLE J.-F., avec la contribution de COULÉE F., *Leçons de droit international public*, Dalloz, 2011, *op. cit.*, p. 255.

⁷⁰⁴ *Idem*, p. 256.

des juridictions internationales dont les décisions sont susceptibles d'entraver la liberté d'action du pouvoir exécutif dans la conduite de la politique étrangère ; le refus de principe d'admettre qu'un citoyen puisse être attiré devant la CPI sans le consentement préalable des États-Unis [...] »⁷⁰⁵. Concernant les éléments plus circonstanciés, « on soulignera que l'entrée en vigueur du traité de Rome a coïncidé avec la définition d'une politique étrangère nouvelle prévoyant la possibilité du recours à la force en cas de menace avérée contre les intérêts des États-Unis. Dès lors, il importait de « neutraliser la CPI » afin de s'en protéger à l'intérieur et de conserver toute liberté d'action à l'extérieur »⁷⁰⁶. Les États-Unis devaient néanmoins assouplir leur position dès 2005, lorsqu'ils ne s'opposèrent pas à la saisine de la Cour par le Conseil de sécurité à propos du Darfour. Depuis lors, une logique de cohabitation a succédé à la logique de déconstruction. L'arrivée à la présidence de Barack Obama n'a pu que conforter cette tendance même si, pour les raisons indiquées ci-dessus il demeure très improbable que les États-Unis ratifient le traité de Rome dans un avenir proche. Quand aux États européens il est loisible de constater que ces derniers coopèrent de façon satisfaisante avec la Cour même si l'attitude de la France a déjà été dénoncée⁷⁰⁷. En effet,

l'attitude de la France à certains égards, n'a pas été si éloignée de celle des États-Unis puisqu'elle a également voulu protéger ses ressortissants de la compétence de la Cour pénale internationale. On peut malgré tout y voir une différence de nature. Il y a en effet une différence de taille entre d'une part accepter la compétence de la Cour pénale internationale, mais vouloir préserver ses ressortissants qui participent à des missions de maintien de la paix et s'exposent donc à des poursuites fondées sur des motifs politiques et d'autre part refuser le principe même de la Cour pénale internationale parce qu'attentatoire à la souveraineté nationale et marquer cette opposition en menaçant d'abandonner toute participation à des missions de la paix.⁷⁰⁸

Enfin, il est important de rappeler que d'autres États importants se tiennent à l'écart du système de la cour pénale internationale. On peut citer à cet égard la Russie, la Chine, Israël, l'Inde, le Pakistan et une grande partie du monde arabe. Ce qui relativise le qualificatif de justice pénale internationale ou universelle.

⁷⁰⁵ Ibidem.

⁷⁰⁶ Ibidem.

⁷⁰⁷ Cf. *Infra*.

⁷⁰⁸ MALABAT V., « La cour pénale internationale », *JCP-G, Semaine juridique*, 2002, n° 38, p. 1601.

Conclusion du Chapitre I

En analysant les normes de référence du droit humanitaire on ne peut qu'être surpris par la richesse et le foisonnement de textes consacrant le respect des droits de la personne humaine dans les situations de crise et de détresse humaine. Toutefois, cette richesse conceptuelle contrastait avec la carence des mécanismes censés garantir la mise en oeuvre effective des normes de protection du droit humanitaire. En tant que gardien du DIH, le CICR a tenté d'assurer le respect de ce droit tout en préservant son droit d'initiative humanitaire auprès des victimes des conflits armés. Mais ces initiatives de l'organisation genevoise s'avéraient insuffisantes sans la mise en place d'un véritable système de coercition capable de réprimer les violations les plus graves au DIH et les atteintes les plus odieuses aux droits humains.

C'est pourquoi, la mise en place de prime abord des tribunaux pénaux internationaux puis de la Cour pénale internationale est un évènement majeur du droit international de ces dernières années. En dépit de nombreuses critiques formulées à l'encontre de ces juridictions, la cour et plus particulièrement, les tribunaux ont substantiellement contribué au développement de la justice pénale internationale. En effet, « *ils ont permis la mise en place d'une procédure conforme aux standards les plus élevés du droit international humanitaire, ainsi que l'établissement d'une jurisprudence devenue partie intégrante du droit pénal international coutumier* »⁷⁰⁹ sans oublier les condamnations à l'égard de dangereux criminels de guerre.

Toutefois, beaucoup reste à faire car l'enjeu principal de la Cour est de pouvoir représenter une véritable justice universelle et impartiale. En attendant, on peut simplement se réjouir du fait que « *dorénavant beaucoup de dirigeants et leurs sicaires, ne dormiront plus si tranquilles ; les persécutés, les opprimés, les victimes des violations massives et graves des droits fondamentaux, auront au moins un espoir : un jour, justice leur sera rendue. Ainsi soit-il* »⁷¹⁰.

⁷⁰⁹ JORDA C., « Du tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie à la CPI : de quelques observations et enseignements », *RCADI*, 2004, p. 20.

⁷¹⁰ CARRILLO-SALCEDO J.-A., « La cour pénale internationale : l'humanité trouve une place dans le droit international », *RGDIP*, 1999, p. 28.

CHAPITRE II.

UNE APPROCHE CONTEMPORAINE DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION HUMANITAIRE AUX QUESTIONNEMENTS MULTIPLES

L'action humanitaire ne se déploie pas dans les nuages de la philanthropie, mais sur des champs de bataille, au cœur de la politique, elle est au milieu de l'écart permanent entre l'universel et le particulier, elle nage en permanence au cœur des multiples contradictions et elle est confrontée à des choix qui sont tous mauvais ⁷¹¹

L'aide humanitaire n'a cessé de se compliquer depuis que Dunant l'a conçue au soir de Solferino ⁷¹². En effet, expression contemporaine de l'action humanitaire, l'aide humanitaire n'a fait que se complexifier ces dernières années. En fait, cette complexification de l'aide trouve son fondement dans l'apparition des urgences complexes ⁷¹³. Face à cette complexification des situations d'urgence humanitaire, le modèle d'aide forgé depuis quelques décennies afin de répondre à de tels besoins est lui-même complexe par son contenu et par la diversité des prestations fournies. Dès lors, se pose la question de savoir quels sont les contours juridiques de l'aide humanitaire et qui peut la dispenser ? Si pour le juriste, telles sont les préoccupations liées à l'aide humanitaire internationale, pour les praticiens, le problème ne se pose pas. En effet,

pour de nombreux praticiens, en raison du fait que l'aide humanitaire relève d'un sentiment de pitié pour la souffrance humaine et d'un réflexe de solidarité celle-ci ne s'inscrit pas dans des règles juridiques. D'ailleurs l'encadrement juridique de l'aide humanitaire ne semble pas, à première vue indispensable et peut même apparaître comme une entrave à sa réalisation. Pourtant, d'un point de vue juridique l'aide humanitaire soulève toute une série de difficultés que seule une réglementation internationale peut résoudre : statut des pourvoyeurs d'aide, relations entre acteurs humanitaires, modalité de distribution de l'aide, bénéficiaires de l'aide, nature juridique de l'aide. Dès lors beaucoup reste à faire en ce domaine où règne encore l'improvisation. ⁷¹⁴

La tâche semble immense et complexe tant se mêle à ce problème des considérations d'ordre économique, juridique et politique. Pour autant le point de départ de la réglementation internationale de l'aide humanitaire pourrait se faire autour de deux axes majeurs : d'une part la réglementation juridique du statut des acteurs humanitaires (Section I) et d'autre part, la réglementation juridique des opérations humanitaires (Section II).

⁷¹¹ DESTEXHE A., *L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté*, Paris, Armand Colin, 2003, p. 236.

⁷¹² DUPUY R.-J., Préface de l'ouvrage collectif *Aide humanitaire internationale, un consensus conflictuel*, *op. cit.*, p. 7.

⁷¹³ Les urgences complexes naissent de la multiplication des guerres civiles et de leur croisement avec les catastrophes naturelles, in *Aide humanitaire internationale, un consensus conflictuel op. cit.*, p. 109.

⁷¹⁴ FLORY M., « A la recherche d'une définition », in *Aide humanitaire internationale, un consensus conflictuel op. cit.*, p. 28.

SECTION I.

LA QUESTION DU STATUT DES ACTEURS HUMANITAIRES À DÉFINIR

« *Il n'est pas facile d'analyser la nébuleuse des organisations qui se revendiquent comme humanitaires* »⁷¹⁵, constatait Perouse de Montclos. Cette observation de Perouse de Montclos est d'autant plus pertinente que d'une part les ONG qui apparaissent comme le reflet de l'action humanitaire contemporaine apparaissent comme des « *objets sans frontières et mal identifiés* »⁷¹⁶ (§ 1). D'autre part, du fait que l'humanitaire réclame des valeurs neutres et apolitiques, la constance des acteurs publics au sein de l'espace humanitaire pose un problème de légitimité (§ 2).

§ 1. LES ONG HUMANITAIRES : « UN OBJET SANS FRONTIÈRES ET MAL IDENTIFIÉ »

Produit typiquement occidental⁷¹⁷, l'organisation non gouvernementale est un terme imprécis qui recouvre plus de vingt-cinq mille associations dans le monde. Au demeurant, « *la diversité des terminologies employées à leur égard illustre les imprécisions auxquelles on se trouve parfois confronté : « Associations internationales », « organisations non gouvernementales », « organisations transnationales », [...] autant d'expressions utilisées pour désigner des entités dont la plasticité institutionnelle, fonctionnelle et territoriale rend malaisée la recherche d'une définition positive synthétique* »⁷¹⁸.

Si de façon simpliste, « *une organisation non gouvernementale est une institution créée par une initiative privée _ ou mixte_ à l'exclusion de tout accord intergouvernemental, regroupant des personnes privées ou publiques, physiques ou morales, de nationalités diverses et qui ne poursuit pas de buts lucratifs* »⁷¹⁹, la détermination d'un statut juridique ainsi que d'une responsabilité internationale reste problématique (B). La Croix-Rouge, dont le statut particulier mérite une étude séparée, a été le modèle original de référence dans l'assistance d'urgence quoi qu'aujourd'hui de nombreuses ONG concurrencent le monopole traditionnel de la Croix-Rouge en matière d'assistance humanitaire (A).

⁷¹⁵ PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A., « Les ONG humanitaires, un objet sans frontières et mal identifié », *Questions internationales*, juillet-août 2012, n° 56, p. 25.

⁷¹⁶ Ibidem.

⁷¹⁷ LECHERVY C., RYFMAN P., *Action humanitaire et solidarité internationale*, Paris, Hatier, 1993, p. 13.

⁷¹⁸ BETTATI M., DUPUY P., *Les ong et le droit international*, Paris, Economica, 1986, p. 8.

⁷¹⁹ DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 8^e édition, Paris, LGDJ, 2010, p. 711.

A. Une organisation pionnière à la personnalité et au rôle controversé : le CICR

Depuis sa création la question du statut du CICR, fait l'objet d'un débat au cours duquel différentes thèses s'affrontent (1). Si les critiques liées au statut de l'organisation vont peu à peu s'estomper, les critiques liées à son action vont se poser avec beaucoup plus d'acuité (2).

1. Une organisation sui generis

Fondée par Henry Dunant en 1863 suite à la bataille de Solferino, la Croix Rouge s'est donnée pour mission de secourir les victimes des conflits armés et des catastrophes naturelles. *Si la notoriété de l'organisation est mondiale en raison de ses activités humanitaires, ce qu'il recouvre exactement l'est bien moins*⁷²⁰. En effet, juridiquement, le mouvement international de la Croix-Rouge est une institution difficile à classer conceptuellement. Son architecture institutionnelle est composée d'un triptyque, non hiérarchisé : le CICR ; la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) et les sociétés nationales. L'ensemble compose le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, seule dénomination institutionnelle véritable. Cette architecture institutionnelle complexe justifie le fait que la doctrine soit partagée sur le statut juridique international de l'organisation.

Une chose est certaine c'est que « *le CICR n'est pas une organisation internationale dans la mesure où il n'est pas formé de représentants des gouvernements, mais de personnalités indépendantes et sa structure n'est pas fondée sur un traité, mais sur le droit suisse* »⁷²¹. Dans cette hypothèse s'agit-il d'une organisation non gouvernementale ? De nombreux auteurs considèrent en effet le CICR comme une organisation non gouvernementale⁷²² eu égard à son origine privée, à son but non lucratif et aussi du fait qu'il ne relève ni de l'État ni d'une institution internationale et qu'il est financièrement et politiquement indépendant. Aussi l'importance de son action et son caractère d'organisation d'intérêt public ont-ils été reconnus par tous.

Pourtant, cette dernière hypothèse peut être relativisée, car si formellement et statutairement le CICR est une association de droit suisse et dont uniquement des citoyens suisses peuvent être membres, l'organisation tire pourtant ses compétences des quatre conventions de Genève de 1949. Dès lors, ce sont des conventions internationales passées entre des États qui lui confèrent ses pouvoirs spéciaux spécialement en matière de droit

⁷²⁰ RYFMAN P., « Les acteurs humanitaires non gouvernementaux pivots centraux mais contestés de l'aide humanitaire », *Questions internationales*, juillet-août 2012, n° 56, p. 41.

⁷²¹ REUTER P., « La personnalité juridique internationale du Comité international de la Croix-Rouge », *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, p. 784.

⁷²² DAILLIER P., FORTEAU M., PELLET A., *Droit international public*, 8^e édition, Paris, LGDJ, 2010, p. 711.

international humanitaire et ses principaux bailleurs du CICR sont les États et l'Union européenne. Or, « si l'on revient au concept d'organisation non gouvernementale, on constate que celui-ci exclut la participation de tout accord inter-étatique dans la création de l'organisation ou pour la définition de ses éléments essentiels, tels que les fonctions et les compétences »⁷²³. Face à ces difficultés à cerner l'organisation, d'autres considèrent qu'« il s'agit tout simplement d'un statut particulier et tout à fait unique »⁷²⁴. Ce qui en fait un sujet *sui generis* du droit international. En effet, le CICR dispose d'un statut juridique spécifique, qui présente un caractère international par référence au champ d'action de l'organisation et à son financement. C'est un organisme privé (en tant qu'association de droit civil suisse) chargé d'une mission de service public international. En outre, c'est une fondation amenée à entretenir avec les États un certain nombre de rapports se concrétisant par des accords qui peuvent être soumis au droit international. Cette idée est corroborée par les statuts du CICR qui ont été révisés à plusieurs reprises. La révision du 24 juin 1998 définit le CICR comme une « institution humanitaire indépendante ayant son statut propre »⁷²⁵ (article 1§ 1). Organisation *sui generis*, le CICR jouit tout de même d'une légitimité considérable au sein de la communauté des acteurs humanitaires eu égard à son rôle quoi que cette action fasse l'objet de controverses.

2. Une action controversée

L'assistance humanitaire du CICR se fonde essentiellement sur les principes d'impartialité d'humanité et de neutralité. Et c'est justement à propos du principe de neutralité que les controverses vont naître à propos de l'action du CICR. En vertu des textes de l'institution, le principe de neutralité se définit de la façon suivante : « afin de garder la confiance de tous, elle s'abstient de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux ou philosophique »⁷²⁶.

Selon le Professeur Philippe Lagrange, « cette neutralité se manifeste sous deux formes »⁷²⁷. Ainsi, « la Croix-Rouge considère la neutralité dans le domaine militaire. Il s'agit de ne pas prendre part au conflit, ce qui exige la non-participation directe ou indirecte à des hostilités actives. Autrement dit, il faut renoncer à se

⁷²³ PETIT W.-E., « Les actions d'urgence dans les catastrophes : évolution des activités des organisations interétatiques et des organisations non gouvernementales », in *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, *op. cit.*, p. 549.

⁷²⁴ TOUSCOZ J., *Droit international*, Paris, Presses universitaires de France, 1993, p. 196.

⁷²⁵ Cf. article 1^{er} du Statut du Comité international de la Croix-Rouge « Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), fondé à Genève en 1863, consacré par les Conventions de Genève et par les Conférences internationales de la Croix-Rouge est une institution humanitaire indépendante ayant son statut propre ».

⁷²⁶ LAGRANGE P., BUIRETTE P., *op. cit.*, p. 17.

⁷²⁷ Ibidem.

livrer à des actes pouvant avantager ou désavantager l'une des parties »⁷²⁸. Par ailleurs, « la Croix-Rouge est neutre sur le plan idéologique et elle doit donc éviter de se politiser et de s'engager dans un débat d'idées. En d'autres termes, elle doit refuser toute autre idéologie que la sienne et garder une réserve entière dans les différentes controverses »⁷²⁹.

À ce jour,

la neutralité de l'organisation lui a permis d'être accepté par les belligérants sur les champs de bataille et ainsi d'assurer un rôle d'intermédiaire entre les parties hostiles. En outre, grâce à ce principe, le personnel du CICR peut assurer au mieux sa mission de secours, car il bénéficie d'une véritable immunité et ne peut par principe faire l'objet d'attaques. Cette notion de neutralité du blessé et de celui qui l'assiste s'est progressivement imposée comme le principe fondamental de la Croix-Rouge. En effet, la neutralité du CICR est un comportement nécessaire à l'accomplissement de sa mission humanitaire et une condition essentielle de son action en faveur des victimes. Il doit à tout prix s'abstenir de prendre position pour garder la confiance des parties entre lesquelles il s'interpose, afin d'être en mesure d'atteindre toutes les victimes.⁷³⁰

Dans les faits,

cette neutralité se traduit par une attitude de discrétion qui est demandée aux agents du CICR dans l'accomplissement de leurs tâches humanitaires ainsi que la confidentialité à la fois dans les relations de ses dirigeants avec les gouvernements et sur le terrain. Par exemple, dans le cadre de son action en faveur de détenus, l'organisation se préoccupe uniquement des conditions de détention et non pas des motifs pour lesquels ces détenus sont incarcérés. Il leur fournit une aide matérielle, mais ne se prononce pas sur les motifs de leur détention. De plus, les résultats de ses visites font l'objet d'un rapport confidentiel envoyé aux autorités détentrices.⁷³¹

Eu égard à ce qui précède, force est de constater que le principe de neutralité comporte des exigences et paraît difficile à mettre en œuvre, raison pour laquelle le CICR a fait l'objet de nombreuses critiques sur l'application de ce principe.

Ainsi, a-t-on critiqué l'organisation pour ses silences coupables, sa philosophie du secret qui l'ont rendu complice ainsi que son inaction. C'est ainsi que pendant la Seconde Guerre mondiale, on lui a reproché de ne pas avoir dénoncé les camps de concentration. En effet, « à partir des années 1942, l'organisation genevoise est au courant du sort réservé aux juifs et aux tziganes qui franchissent les camps de concentration. En dépit de ces informations, l'organisation qui craignait en fait que la dénonciation ne l'empêche de continuer à porter secours aux prisonniers, opte pour un silence pesant. Et pourtant, en vertu de son droit d'initiative humanitaire, celle-ci pouvait dénoncer les violations graves des droits de l'homme auxquelles elle a assisté »⁷³².

⁷²⁸ BUIRETTE P., LAGRANGE P., *Le droit international humanitaire*, Paris, La découverte, 2008, p. 17.

⁷²⁹ Ibidem.

⁷³⁰ Idem, p. 18.

⁷³¹ Ibidem.

⁷³² Cf. article 6 des statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant rouge adoptés par la XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge en 1986 et amendés en 1995 et 2006.

Le mouvement de la Croix-Rouge sort meurtri de cette épreuve. Malgré un bilan non négligeable, il n'en reste pas moins qu'au vu de l'étendue des crimes perpétrés par le régime nazi son action demeure irrémédiablement entachée d'une tare indélébile que le CICR admettra tardivement. « *L'importance accordée par le CICR à sa crédibilité l'a donc conduit paradoxalement sur la voie d'une perte de crédibilité* »⁷³³, conclut Jean-Claude Favez qui s'est livré à une étude détaillée des archives de l'organisation avant d'ajouter :

institution apolitique confrontée à un État totalitaire, phénomène nouveau pour lui malgré les précédents soviétique et italien, le CICR n'a pas mieux saisi que son époque en général la nature des changements qu'apportait le III^e Reich aux relations internationales, y compris dans l'ordre humanitaire et au rôle du droit dans la société internationale.⁷³⁴

Et puis il y eut le Biafra où les médecins de la Croix-Rouge française, partis pour le CICR, ont ouvertement critiqué la politique de neutralité de l'organisation⁷³⁵. Ainsi,

cette paralysie face à l'horreur nazie et l'inertie face au drame du Biafra serviront d'expérience fondatrice et de repoussoir pour le mouvement sans frontières qui se créera vingt-cinq ans plus tard. Ces expériences douloureuses mettent en lumière le difficile compromis à trouver entre le témoignage et le désir d'atteindre les victimes, entre l'assistance et la complicité »⁷³⁶.

Ces choix difficiles, ces dilemmes moraux jamais vraiment résolus se poseront également aux organisations non gouvernementales contemporaines.

B. L'essor problématique des organisations non gouvernementales contemporaines

Récusant la neutralité du CICR⁷³⁷ et s'appuyant quasi systématiquement sur les médias, les ONG contemporaines ont fait de l'humanitaire une politique. Grâce à leur expansion, elles sont, aujourd'hui, à côté d'autres organismes comme les églises et les syndicats, un élément

⁷³³ FAVEZ J.-C., *Une mission impossible ? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Lausanne, Payot, 1988, p. 374-375 cité par ANDLAU G., *L'action humanitaire*, Paris, PUF, 1998, p. 33.

⁷³⁴ Ibidem.

⁷³⁵ Pour un avis plus nuancé sur la question, voir notamment DESGRANDCHAMPS M.-L., « Revenir sur le mythe fondateur de Médecins sans frontières : les relations entre les médecins français et le CICR pendant la guerre du Biafra (1967-1970) », *Relations internationales*, 2011, vol.146, p. 95-108.

⁷³⁶ ANDLAU G., ibidem.

⁷³⁷ « Les quelques médecins du Biafra hurlaient dans l'indifférence générale. Militant habitué aux rebuffades ou même stimulé par elles, je ne reconnais pas. Pour être admis dans les équipes du CICR, les volontaires acceptaient de ne jamais témoigner de ce qu'ils avaient vu au cours de leurs missions. J'avais signé, je fus parjure. Dès mon retour en France, devant le peu d'échos de mes rencontres politiques, je créai un « comité international contre le génocide au Biafra ». Mon raisonnement était simple. Je n'acceptais pas de reproduire la faute du CICR qui, pendant la guerre de 39-45 n'avait pas dénoncé les camps d'extermination nazis. On trouve là la genèse de Médecins sans frontières et de Médecins du monde. » Cf. KOUCHNER B., *Charité business*, Paris, le Pré aux clercs, Belfond, 1986, p. 216.

moteur de ce qu'on appelle désormais la société civile internationale ⁷³⁸ quoique la question de leur statut et de leur responsabilité internationale reste non résolue (1).

Par ailleurs, « *si l'essayiste américain Rieff affirmait au début du XXI^e siècle dans un livre qui suscita, lors de sa parution, une certaine émotion et beaucoup de débats dans les milieux humanitaires, que l'humanitaire indépendant et non gouvernemental toucherait à sa fin. Que désormais l'aide se résumerait à deux uniques acteurs : les États et les agences intergouvernementales. L'actualité mondiale marquée par la multiplication des catastrophes naturelles ainsi que les conflits politiques est de nature à donner un cinglant démenti à cette assertion* » ⁷³⁹. Les conflits récurrents dans l'Est du Congo, la famine au Darfour sans oublier le tsunami dans le Pacifique et les tremblements de terre en Haïti sont de nature à rendre nécessaire l'action des ONG. Bien évidemment, le développement du rôle des ONG est de nature à accroître leurs besoins en termes de ressources. Mais ces ressources posent un certain nombre de problèmes juridiques quant au statut du personnel ainsi que la provenance des fonds et leur gestion de façon transparente (2).

1. Un statut et une responsabilité non spécifiquement définis

Mentionné en 1945 dans l'article 71 de la Charte des Nations unies ⁷⁴⁰, le phénomène des organisations non gouvernementales est pourtant très ancien. Au demeurant, « *le mouvement des ONG connaît trois grandes idéologies depuis son émergence : le mouvement caritatif d'inspiration chrétienne, l'internationalisme ouvrier et le mouvement humaniste. Ces idéologies marqueront pendant longtemps le mouvement jusqu'à l'arrivée dans les années soixante-dix d'une nouvelle catégorie d'ONG qui vient changer la donne* » ⁷⁴¹. Marquées par les mouvements d'émancipation de soixante-huit et basées sur le rejet des différentes formes de domination, ces ONG vont apparaître afin de traduire ces idéaux. Il s'agit de Greenpeace et Médecins Sans Frontières. Ces ONG seront à la base du « sans-frontiérisme » qui prône une action humanitaire dynamique fondée sur la puissance des médias et de l'opinion publique.

Depuis les années quatre-vingt-dix à ce jour, le mouvement des ONG s'intensifie avec la montée en puissance de certaines d'entre elles et l'apparition du mouvement des alter-

⁷³⁸ BÉLANGER M., *op. cit.*, p. 108.

⁷³⁹ Cf. RYFMAN P., « Les organisations non gouvernementales (ONG) : un acteur incontournable de l'aide humanitaire », *RICR*, 2007, n° 865, p. 2.

⁷⁴⁰ Cf. article 71 de la charte des Nations unies, « Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du membre intéressé de l'organisation ».

⁷⁴¹ L'église catholique a toujours participé à des actions de secours et d'aide au travers de la Caritas. On trouve également sur ce modèle, Oxfam en Grande Bretagne ou encore Care.

mondialistes. Toutefois, si les Organisations Non Gouvernementales (ONG) ne sont pas un phénomène nouveau en droit international il est tout de même difficile de les cerner.

De prime abord, sur le plan de la formulation sémantique il est loisible de constater que la traduction juridique de ce concept très large varie d'un État à un autre. Ainsi,

en France, pour les désigner on utilise tantôt le terme d'Association de Solidarité Internationale (ASI) tantôt celui d'Organisation de Solidarité Internationale (OSI) et l'usage aurait tendance à les circonscrire aux associations engagées dans l'aide au développement et l'humanitaire. Aussi sur le plan légal, la Belgique à l'instar de la France se préoccupe-t-elle surtout, de la nature économique et non lucrative de leurs associations de loi 1901 ou de leurs ASBL (associations sans but lucratif). L'Union Européenne de son côté, préfère parler d'acteurs non Étatiques afin de ne pas exclure les groupements de base, les congrégations religieuses et les partenaires sociaux que sont les syndicats, les représentants du patronat ou les corporations socioprofessionnelles. Quant aux américains, ils insistent davantage sur le caractère « volontaire » de leurs Private Voluntary Organizations (PVO), tandis que les britanniques mettent en avant la mission sociale et caritative de leurs « charities ». ⁷⁴²

Sur le plan méthodologique, la difficulté de les cerner provient du fait qu'« *il s'agit d'un milieu extrêmement hétérogène et protéiforme, d'autant plus compliqué à cerner que les associations prolifèrent. Ainsi, malgré une certaine homogénéisation sous-tendue par la globalisation, il n'existe donc pas vraiment de socle universel permettant de définir avec précision le secteur associatif et humanitaire* » ⁷⁴³.

Si nous nous en tenons à la logique du Professeur Bettati,

trois critères permettent de les caractériser : premièrement, le caractère international de leur composition et de leurs objectifs : le caractère international de la composition des ONG est exigé tantôt des seules composantes institutionnelles (membres ou sections nationales) tantôt des activités, vocations ou finalités. Parfois, la double exigence constitue le critère déterminant. Deuxièmement, le caractère privé de leur constitution : c'est-à-dire que ces organismes doivent être créés par l'initiative privée. Troisièmement, le caractère bénévole de leurs activités : le désintéressement, le bénévolat, la gratuité des motivations constituent le troisième indice permettant de distinguer les ONG des entreprises transnationales. ⁷⁴⁴.

L'évolution de la société internationale marquée par l'interdépendance entre les États et l'affirmation de l'individu comme sujet de droit international a certainement favorisé leur éclosion. En effet, force est de constater que « *la mondialisation brouille les frontières : celles des États et du marché, du public et du privé, des institutions et de la société civile [...]. Ainsi, portées par ces transformations et désireuses d'y introduire des valeurs et des solidarités nouvelles, les ONG offrent un point d'observation privilégié pour analyser plus clairement l'actuelle redistribution des rôles entre les sphères politique, marchande et civile* » ⁷⁴⁵.

⁷⁴² PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A., « Les ONG humanitaires, un objet sans frontières et mal identifié », *Questions internationales*, 2012, *op. cit.*, p. 26.

⁷⁴³ Idem, p. 25.

⁷⁴⁴ BETTATI M., *Les ONG et le droit international*, Avant-propos, *op. cit.*, p. 1.

⁷⁴⁵ PECH T., PADIS M.-O., *Les ONG, la politique et le marché*, La République des idées, Paris, Seuil, 2004, p. 5.

Ainsi, les ONG élargissent leurs périmètres d'intervention et occupent un rôle de plus en plus important au sein de la société internationale. À titre d'exemples on peut citer, le rôle actif joué par Handicap International lors de la signature du traité d'interdiction des mines en décembre 1997 à Ottawa. On pourrait également mentionner le rôle important joué par les ONG en 2003 à propos de l'interdiction des bombes à sous-munitions. On ne saurait oublier de souligner l'activisme des ONG lors de la signature du statut de Rome portant sur l'établissement de la Cour pénale internationale⁷⁴⁶ et en ce qui concerne la protection de l'environnement⁷⁴⁷. Vu leur puissance et leur influence, il est paradoxal que les ONG n'aient pas de statut clairement défini en droit international. Au demeurant comme l'affirme le Professeur Mario Bettati, « *elles sont dépourvues de la personnalité juridique internationale, elles ne sauraient être au mieux que des objets du droit* »⁷⁴⁸.

Fort de ce qui précède, il convient de leur reconnaître une personnalité juridique internationale. À cet effet, la question qui se pose est celle de savoir s'il faut étendre la théorie de la personnalité juridique internationale aux ONG sachant que cette reconnaissance s'applique déjà aux organisations internationales (OI)⁷⁴⁹.

S'il est généralement admis que « *seuls les États sont les sujets primaires, originels dans l'ordre juridique international, il en découle en effet que tous les autres sujets leurs doivent de près ou de loin leur existence. Tandis que pour le droit international, le processus de formation des États est une réalité historique, objective qui s'impose à lui de l'extérieur et qui est par lui enregistré, l'institution d'une organisation internationale ainsi que tous les aspects, faits et vicissitudes de leur existence sont en revanche réglementés par lui* »⁷⁵⁰.

ONG pionnière, la question s'était déjà posée pour le CICR. Personne juridique établie en association régie par les articles 60 et suivants du Code civil suisse, le CICR n'était pas prédestiné à devenir un sujet de droit international public. Et pourtant c'est aujourd'hui le cas.

⁷⁴⁶ SUR S., « Vers une cour pénale internationale : la Convention de Rome entre les ONG et le Conseil de sécurité », *RGDIP*, 1999, p. 29-45

⁷⁴⁷ Voir à ce propos : VARELLA DIAS M., « Le rôle des organisations non-gouvernementales dans le développement du droit international de l'environnement », *JDI*, 2005, p. 41-76.

⁷⁴⁸ BETTATI M., *Les ong et le droit international*, Avant-propos, *op. cit.*, p1.

⁷⁴⁹ Avis de la CIJ de 1949 dans l'*Affaire de la réparation des dommages au service des Nations unies, dite « affaire bernadotte »*.

⁷⁵⁰ DISTEFANO G., « Observations éparses sur les caractères de la personnalité juridique internationale », *AFDI*, 2007, p. 109. Voir également l'arrêt de la CIJ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif du 8 juillet 1996, CIJ Rec. 1996 § 25 : « La Cour a à peine besoin de rappeler que les organisations internationales sont des sujets de droit international qui ne jouissent pas, à l'instar des États, de compétences générales. Les organisations internationales sont régies par le « principe de spécialité », c'est-à-dire dotées par les États qui les créent de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir. »

Bien évidemment, ce n'est pas du fait de l'accord de siège que cette personne morale du droit suisse acquiert la subjectivité internationale tant s'en faut. En revanche, le fondement de la personnalité internationale doit, dans tous les cas, être recherché dans la possession effective de trois capacités bien distinctes. Le CICR, conclut des traités, envoie et reçoit des délégations diplomatiques et introduit des réclamations internationales. Ces trois capacités doivent être réunies pour que l'on puisse parler de sujet de droit international. Par ailleurs, le CICR bénéficie de l'attribution du statut d'observateur auprès de l'ONU, qui est par principe réservé aux sujets de droit international.⁷⁵¹

Concrètement, la personnalité juridique internationale d'une organisation résidera dans sa capacité à conclure certains accords soumis au droit international et d'être pour certains actes sujets passifs et actifs de responsabilité internationale.

Pour le moment,

aucune règle générale ne régit à l'heure actuelle les organisations non gouvernementales. Elles relèvent du droit interne du lieu de leur implantation. Nul n'a jamais songé à leur conférer la qualité d'un véritable sujet de droit international mais l'importance du rôle qu'elles peuvent jouer a parfois conduit à envisager l'élaboration d'un cadre juridique destiné à favoriser leur action.⁷⁵²

L'institut de droit international avait pris une initiative en ce sens. En effet, il avait proposé à deux reprises notamment en 1923 et en 1950 de soumettre les ONG à un statut international comportant l'obligation pour les États de reconnaître, sur leur territoire, la personnalité et la capacité de l'organisation attribuée par l'État où elle est établie et l'enregistrement de leurs statuts auprès d'une commission permanente⁷⁵³. On ne peut que saluer cette initiative qui a d'ailleurs été reprise par le Conseil de l'Europe qui adopta, le 24 avril 1986, une Convention sur la reconnaissance de leur personnalité juridique⁷⁵⁴.

Bien que s'appliquant aux associations ou fondations qui, créées par un acte de droit interne, ont leur siège sur le territoire d'une partie contractante et poursuivent un but non lucratif d'utilité internationale dans au moins deux États, l'objet de cette convention reste limité. En effet, elle se borne à permettre à une organisation non gouvernementale de se prévaloir de la personnalité juridique qui lui appartient en vertu du droit d'un État partie aux

⁷⁵¹ Ibidem.

⁷⁵² CANAL-FORGUES E., RAMBAUD P., *Droit international public*, 2e édition, Champ université, 2011, p. 249.

⁷⁵³ Cf. Résolution de l'institut de droit international de 1923-session de Bruxelles portant sur un « *Projet de convention relative à la condition juridique des associations internationales* » : Le projet adopté en 1923 affirmait « l'intérêt général de la communauté internationale de favoriser le développement des associations internationales sans but lucratif ». Voir également le rapport provisoire et projet de résolutions / présentés par Madame Suzanne Bastid ; [publié par l']Institut de droit international, Session de Bath, 1950, Seizième commission qui vient compléter le précédent rapport en donnant la définition suivante : Les associations internationales [...] sont des groupements de personnes ou de collectivités, librement créés par l'initiative privée, qui exercent sans esprit de lucre, une activité internationale d'intérêt général, en dehors de toute préoccupation d'ordre exclusivement national.

⁷⁵⁴ Cf. Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales consultée sur <http://conventions.coe.int/treaty/fr/Treaties/Html/124.htm>.

fins de voir cette personnalité reconnue dans les autres États parties⁷⁵⁵. Par ailleurs, cette convention n'a pas une portée universelle dans la mesure où elle n'a pas vocation à s'étendre à l'ensemble des ONG dans le monde. À la lumière de ce qui précède, les ONG ne peuvent être considérées comme des sujets de droit international. Il est permis d'espérer comme autrefois pour les organisations internationales et encore tout récemment pour le CICR, qu'elles n'en viennent finalement à être considérés comme tels.

Outre la question du statut des ONG, celle de leur responsabilité en droit international se pose de plus en plus. La célèbre affaire de l'Arche de Zoé qui s'est déroulée en France en 2007 illustre les dérives pouvant être commises par certaines ONG. Pour mémoire, l'Arche de Zoé, est une association française qui se donne pour objectif l'aide humanitaire et l'aide aux orphelins. Bien qu'ayant participé à la réhabilitation de zones sinistrées en Indonésie suite au tsunami de 2004, l'association fait la une des médias lorsque ses dirigeants sont arrêtés au Tchad en octobre 2007 alors qu'ils s'apprêtaient à faire embarquer en France cent trois orphelins du Darfour. La justice tchadienne affirme en effet qu'en réalité il ne s'agit pas d'orphelins du Darfour, mais plutôt d'enfants tchadiens dont les parents sont encore vivants. La justice tchadienne condamne alors les principaux membres aux travaux forcés pour « tentative d'enlèvement de mineurs tendant à compromettre leur état civil, faux et usage de faux en écriture publique et grivèlerie ». Si les principaux dirigeants de l'organisation ont été graciés par le président Tchadien, la procédure judiciaire se poursuit toutefois en France. Cette opération a été condamnée par l'ensemble de la classe politique française et africaine et même par de nombreuses organisations internationales et ONG, car elle illustre les dérives de certaines ONG⁷⁵⁶. Elle illustre surtout la nécessité d'une mise en place d'un régime de responsabilité des membres des ONG.

Déjà en 2002, un rapport du HCR dénonçait le fait que des employés locaux des agences d'aide soumettaient à des faveurs sexuelles l'octroi de nourriture aux populations dépendantes de l'aide dans les camps de réfugiés de Guinée et de Sierra Leone⁷⁵⁷. Une semaine plus tard, madame Sylvie Brunel, ex-présidente d'Action contre la faim s'est lancée dans les colonnes de *Libération* dans une violente diatribe sur le mode « tous corrompus » en passant en revue toutes les dérives possibles d'un milieu associatif décrit comme essentiellement motivé par la recherche de parts de marché et le salaire de ses dirigeants. Ainsi, les ONG, autrefois parées

⁷⁵⁵ Voir à ce propos, WIEDERKEHR M.-O., « La Convention du Conseil de l'Europe sur le statut des Organisations non-gouvernementales », *AFDI*, volume 33, 1987. p. 749-761.

⁷⁵⁶ Voir à ce propos, JABLONKA I., « L'Arche de Zoé ou le système du déracinement », *Humanitaire* [En ligne], 18 | Printemps 2008, mis en ligne le 14 octobre 2009. URL : <http://humanitaire.revues.org/198>.

⁷⁵⁷ Cité par BRADOL J.-H., « Aide humanitaire, petits procureurs et amalgames », *Libération*, 19 mars 2002.

de toutes les vertus, sont collectivement livrées à la vindicte publique⁷⁵⁸. D'ailleurs cette dernière préconise un renforcement du contrôle des États sur les ONG comme solution à ces dérives. Ce que réfutent d'autres responsables d'ONG pour qui :

si l'on veut rendre mieux comptables de la qualité de leurs actions les organismes d'aide, il faudrait distinguer des responsabilités précises. [...] Pourquoi, alors que les violences sexuelles et les abus de biens sociaux, présents dans tous les secteurs de la société, sont présentés au public sous la forme de la mise en lumière de responsabilités déterminées, souvent individuelles, l'humanitaire posséderait-il le triste privilège de faire l'objet d'une absolution ou d'une condamnation collective ?⁷⁵⁹

La solution viendrait de prime abord d'une distinction entre la responsabilité des ONG et celle de ses membres. Et une autre distinction devrait être établie entre les dérives fonctionnelles et les dérives criminelles. Mais les agissements de ses responsables ont bien souvent un impact sur la perception de l'organisation c'est pourquoi cette distinction est malaisée en pratique. La considération des ONG comme des « objets du droit international » plutôt que des sujets est à l'origine de cette absence de régime juridique en matière de responsabilité internationale. Toutefois, ceci est malsain pour ces organisations qui évoluent dans un cadre juridique non sécurisé. D'ailleurs les attaques dont le personnel et l'aide humanitaire font l'objet, si elles constituent des violations flagrantes des Conventions de Genève sont les conséquences de ce cadre juridique lacunaire.

Ceci dit, on peut se consoler d'une certaine façon dans la mesure où

les règles de la responsabilité internationale pour les organisations internationales sont encore embryonnaires, même les Nations unies ont réglé par voie d'arrangements tous les cas concrets qu'elles ont dû résoudre et n'ont exercé que du bout des doigts la protection fonctionnelle dont le principe a été posé par l'avis de la Cour Internationale de justice de 1949 et dont leurs agents devraient bénéficier.⁷⁶⁰

De plus, « finalement, ce ne sont que certaines grandes organisations non gouvernementales qui agissent vraiment au niveau international, car en effet, la plupart des ONG ne sont que des exécutants locaux des politiques d'assistance étatique, voire institutionnelle »⁷⁶¹.

Après avoir évoqué la question du statut et de la responsabilité des ONG reste à évoquer la question de leur professionnalisation croissante.

⁷⁵⁸ BRADOL J.-H., « Aide humanitaire, petits procureurs et amalgames », *Libération*, 19 mars 2002. Ce dernier était à l'époque président de Médecins sans frontières.

⁷⁵⁹ Ibidem.

⁷⁶⁰ REUTER P., « La personnalité juridique internationale du CICR », in *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, *op. cit.*, p. 790.

⁷⁶¹ PETIT W.-E., « Les actions d'urgence dans les catastrophes : évolution des activités des organisations inter-étatiques et des organisations non gouvernementales », in *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles, op. cit.*, p. 562.

2. Une professionnalisation en question

En plus de la recherche d'un statut et d'une personnalité en droit international, les ONG contemporaines tentent également d'obtenir une place dans la société internationale. À cet effet, elles revendiquent la professionnalisation de leurs actions tout en récusant l'amateurisme initial des french doctors. Mais cette professionnalisation pose un certain nombre de questionnements qu'on ne saurait éluder.

Ainsi revendiquent-elles une professionnalisation de leur personnel. Selon certaines données, jusqu'à fin 2005, il existait 40800 associations caritatives et humanitaires à travers le monde employant l'équivalent de 40500 salariés à temps plein. Dans ces organisations, les niveaux de rémunération sont de plus en plus proches de ceux du monde de l'entreprise ⁷⁶², alors même qu'elles continuent légalement à appartenir au monde associatif.

Cette proximité entre le monde des ONG caritatives et celui de l'entreprise si elle paraît choquante a première vue peut toutefois s'expliquer par un certain nombre de facteurs. En effet « *dans des contextes de risques juridiques, éthiques, financiers, techniques et sécuritaires de plus en plus complexes, l'amateurisme n'a plus sa place. L'efficacité des projets repose avant tout sur le professionnalisme de leurs acteurs. À cet effet, outre des compétences propres (médecins, nutritionnistes, agronomes. .) les agents humanitaires seront régulièrement et, dès leur recrutement, amenés à suivre des formations spécifiques incluant des résolutions de cas concrets* » ⁷⁶³. Par ailleurs, « *cette accélération de la professionnalisation est également une résultante des exigences des bailleurs de fonds qui, en échange de financements, demandent des gages de bonne exécution des projets, des rapports financiers et techniques de plus en plus précis. Concrètement cela se traduit par le développement de formations spécifiques à l'humanitaire dans la mesure où l'humanitaire apparaît de plus en plus un métier à part entière pour laquelle de nombreuses formations surtout para universitaires existent* » ⁷⁶⁴.

Plus nuancé, le Professeur Serge Sur affirme que « *la professionnalisation des ONG comporte à la fois des avantages et des inconvénients* » ⁷⁶⁵. Ainsi concernant les avantages, « *la professionnalisation leur permet de disposer de personnels mieux formés, plus efficaces et plus aptes à répondre et à s'adapter rapidement comme à conduire des actions de fond dans la durée* ». A contrario, la professionnalisation a ceci de négatif qu'« *elle engendre une vocation plus incertaine, en d'autres termes on constate une motivation moindre à l'égard des valeurs sans lesquelles l'humanitaire n'est plus qu'une technique comme une autre, dont les intérêts privés sont les ressorts avec les compromis qu'ils peuvent impliquer*. Dès lors, poursuit-il, « *la carrière devient*

⁷⁶² Cité par LE COCONNIER M.-L., *L'action humanitaire, op. cit.*, p. 51.

⁷⁶³ Ibidem.

⁷⁶⁴ Ibidem, Voir à ce propos <http://www.bioforce.asso.fr>.

⁷⁶⁵ SUR S., « L'humanitaire aux mille visages », *Questions internationales*, 2012, n° 56, p. 7.

la base et la finalité de l'engagement. Une telle évolution a déjà marqué la fonction publique internationale, avec la bureaucratisation qui en résulte. L'humanitaire tend au demeurant à devenir une porte d'entrée dans les organisations internationales et pas seulement dans les organisations spécialisées en la matière » ⁷⁶⁶.

En outre, s'il est loisible de constater à la suite du Professeur Bettati que « *le mouvement associatif international a connu, au cours des dernières décennies, une ampleur exceptionnelle qui se manifeste d'abord par un buissonnement d'institutions aux vocations multiples et dont les moyens matériels et humains atteignent parfois des volumes considérables* » ⁷⁶⁷. La question des ressources financières pose dès lors un certain nombre de questionnements qu'il convient d'évoquer.

En effet, l'aide humanitaire internationale est généralement financée par des contributions fournies par des donateurs privés, aux ONG. Par conséquent le don et la générosité sont les principes qui président la provenance des ressources financières de ces organisations. D'ailleurs ces ressources peuvent s'accroître avec l'émotion suscitée par des catastrophes marquantes comme ce fut le cas lors du tsunami en Asie du sud-est ou le tremblement de terre en Haïti. De même les bailleurs de fonds peuvent être sollicités périodiquement, mais aussi ponctuellement en fonction des besoins humanitaires.

Ainsi, si par principe le mode de financement par excellence des ONG est le financement privé, les financements publics représentent une part de plus en plus considérable du budget des ONG. Et pourtant,

cette situation n'est pas saine pour l'indépendance des ONG confrontés à des bailleurs de fonds qui ont de plus en plus une politique de financement affecté pour telle ou telle action, ce qui risque d'altérer les choix des associations [...]. C'est la raison pour laquelle certaines organisations, pour préserver leur indépendance, se sont fixées des règles visant à éviter que la part des financements publics dépasse un certain seuil. Ainsi MSF et MDM, s'imposent d'avoir des financements privés supérieurs à des fonds publics, 60 % pour MSF. ⁷⁶⁸

Par ailleurs, avec la crise financière actuelle causant d'énormes déficits publics, les financements publics se font de plus en plus rares. Il paraît dès lors nécessaire d'une part de diversifier les sources de financement afin d'éviter toute situation de dépendance et d'être réactifs face aux crises urgentes et d'autre part, cette nécessité de rationalisation des ressources financières paraît justifiée dans la mesure où des abus ont pu être constatés dans l'emploi des ressources financières ⁷⁶⁹.

⁷⁶⁶ Ibidem.

⁷⁶⁷ BETTATI M., DUPUY P.-M., *Les ong et le droit international*, op. cit., p. 1.

⁷⁶⁸ ANDLAU G., op. cit., p. 121.

⁷⁶⁹ Voir à ce propos l'ouvrage de BERIOT L., *le bazar de la solidarité*, Ed. J. C. Lattès, Paris, 1985, 236 p.; voir également : SUR S., « L'humanitaire aux mille visages », *Questions internationales*, p. 7 : sur le plan collectif, se développe également une économie de l'humanitaire, qui draine au profit de ces acteurs privés des sommes considérables, fonds publics ou dons privés, une manne financière dont l'utilisation est loin d'être toujours contrôlée.

Au-delà du professionnalisme dans la gestion des ressources humaines et financières des ONG, celles-ci ont également tenté de se perfectionner sur le plan de la communication au travers de l'utilisation des moyens de communications modernes. « *Nous sommes les enfants du journalisme et de la médecine* » affirmait Xavier Emmanuelli à propos du mouvement sans-frontériste⁷⁷⁰ et ce à juste titre. En effet, afin de transcender le cadre rigoureux de l'action humanitaire traditionnelle et dans le but de rendre le discours humanitaire plus accessible à tous, il est paru nécessaire de s'appuyer sur l'opinion publique dans la mesure où les récents progrès des moyens de communication facilitent la mobilisation de cette opinion. Ainsi, estime-t-on, « *alors qu'autrefois, a-t-on dit les nouvelles avaient la marche pesante, ce qui se faisait au bout du monde, on ne le savait guère qu'un an après. Si c'était du sang versé, la terre avait eu le temps de le boire ; si c'était des larmes, le soleil avait eu le temps de les sécher. Les douleurs qui ne parlaient pas de tout près laissaient le cœur assez tranquille* »⁷⁷¹. Dès lors, « *dans ce nouvel environnement, le témoignage devient un élément essentiel de l'action. Au principe suisse qui veut que le silence favorise l'écoute et la possibilité d'intervention, les sans-frontéristes répondent par le bruit et un recours systématique aux médias* »⁷⁷².

Cette médiatisation a ceci de bénéfique qu'elle permet d'obtenir une certaine visibilité dans la transmission du message. Cela a également servi à la collecte de fonds comme cela se faisait déjà dans les pays anglo-saxon. Ainsi grâce à cette médiatisation ces organisations voient leur budget augmenter considérablement durant cette période⁷⁷³. De même, la médiatisation de certaines crises a contraint les États à intervenir dans ces crises comme ce fut le cas en Somalie où les efforts conjugués des médias et des ONG a permis de mobiliser l'opinion internationale sur cette crise lointaine. Si la Somalie a mis en exergue l'échec des politiques, elle demeure tout de même une opération humanitaire qui a atteint son objectif, celle de sauver des milliers de vies humaines.

Pourtant, si la communication reste un élément moteur de l'action humanitaire, il est vrai qu'au cours de ces trente dernières années elle a eu tendance à aspirer l'humanitaire dans un jeu dont les excès ont été dénoncés. Elle a notamment provoqué la scission de MSF et la création de Médecins du monde⁷⁷⁴. On peut par ailleurs mettre en doute l'efficacité d'une

⁷⁷⁰ EMMANUELI X., *Les prédateurs de l'action humanitaire*, Paris, Albin Michel, 1991, p. 250

⁷⁷¹ GUSTAVE M., *Les causes du succès de la Croix Rouge*, Ed. Alphonse Picard, 1888, p. 13.

⁷⁷² ANDLAU G., *op. cit.*, *L'action humanitaire*, p. 50.

⁷⁷³ À titre d'illustration, on mentionnera le budget de MSF qui est multiplié par 13 de 1978 à 1980, passant de 1,5 à 20 millions et par 8 entre 1981 et 1985. Cité par ANDLAU G., *op. cit.*, p. 60.

⁷⁷⁴ Des divergences apparaissent sur les réponses à apporter à la situation des boat people qui dérivent à l'abandon en mer de Chine repoussés par les pays de la région et la part que doivent y jouer les médias. À cet effet, Bernard Kouchner propose d'affréter un bateau-hôpital chargé de les recueillir, projet qui semble une goutte d'eau dans l'océan tant le nombre de personnes qui fuient est important et que le repérage de ces coquilles de noix souvent assimilables à des bateaux de pêcheur est difficile. Ce projet est rejeté par

... / ...

action humanitaire lorsque l'aspect médiatique est beaucoup privilégié. Comme ce fut le cas pour l'opération « du riz pour la Somalie » mise en place par les ministres de l'action humanitaire, Bernard Kouchner et de l'éducation nationale, Jack Lang. Cette opération consistait à demander aux enfants d'apporter du riz, mais les coûts liés à la mise en place d'une logistique énorme pour la collecte et le conditionnement estimé à 90 millions de francs pour environ 6000 t de riz alors que sur le marché mondial, celui-ci valait 6 millions de francs. Si les organisateurs ont cru bon mobiliser et sensibiliser l'opinion publique plus spécifiquement les plus jeunes à la cause humanitaire, cette action ne peut que mettre en exergue les dérives de l'interaction entre humanitaire et politique⁷⁷⁵. Pire, le traitement par les médias peut faire privilégier une crise par rapport à une autre. Il est souvent difficile de parler de deux crises internationales en même temps et il n'est pas rare de voir certaines catastrophes délaissées en raison d'une actualité internationale trop chargée. Ainsi, il y a certaines crises oubliées comme ce fut le cas au Darfour alors même que la crise y a éclaté depuis février 2003, il aura fallu attendre janvier 2004 pour que la presse du monde entier y fasse écho.

Sommes toutes, l'évolution de la société contemporaine montre l'impact grandissant des médias dans la communication des ONG contemporaines. Ces dernières, peuvent certes s'appuyer sur le développement de ces médias afin de faire évoluer leur cause et diversifier leurs moyens de collecte, mais elles devraient toutefois faire un usage rationnel et prudent de ce mode de communication. Si les problèmes juridiques rencontrés par les ONG sont relatifs à leur statut ainsi qu'aux questionnements liés à leur professionnalisation, les acteurs humanitaires publics sont confrontés à des problèmes juridiques d'une autre nature, en l'occurrence se pose la question de leur légitimité sur la scène humanitaire.

§ 2. LA LÉGITIMITÉ CONTESTÉE DES ACTEURS HUMANITAIRES PUBLICS

Avant que n'apparaissent les ONG, l'action humanitaire était le fait des États. En effet, secourir les blessés, apporter des secours a longtemps été une prérogative souveraine des États. Dès lors, en dépit de la privatisation croissante de l'espace humanitaire avec l'essor des organisations non gouvernementales, les États ainsi que les acteurs inter-étatiques continuent d'y jouer un rôle prépondérant. C'est ainsi que l'on constate d'une part un retour en force de l'action humanitaire étatique (A) et d'autre part une montée en puissance des organisations internationales au sein de l'espace humanitaire (B).

MSF qui se méfie de la starisation de son promoteur et n'a pas la même perception de l'utilisation des organes d'information [...]. Bernard Kouchner ira proposer son scénario ailleurs, s'entourera de personnalités, réussira à bien mener son projet. Cf. ANDLAU G, *op. cit.*, p. 109-110.

⁷⁷⁵ Cf. ANDLAU G., précité.

A. Le retour d'un acteur controversé : l'État

Depuis les années quatre-vingt-dix à la faveur du développement de l'action humanitaire, on constate un retour des États sur la scène humanitaire. Mais l'État peut-il être un acteur humanitaire crédible ? L'expression « l'humanitaire d'État » ne relève-t-elle pas d'un oxymore ? Cette interrogation est légitime dans la mesure où l'humanitaire est par essence totalement neutre. Or, l'État est un acteur politique qui n'est pas neutre.

En effet, « à la fin des années quatre-vingt-dix, il était apparu que nombre de crises humanitaires ne pourraient être solutionnées par les seules ONG sans l'intervention des États, seuls à même de contraindre un des leurs réticent à accepter une aide humanitaire ou de protéger l'action des travailleurs humanitaires confrontés à des menaces venant d'éléments plus ou moins incontrôlés. C'est ainsi que l'humanitaire d'État est devenu nécessaire à l'humanitaire privé »⁷⁷⁶. L'humanitaire d'État se propose d'assurer une meilleure protection des humanitaires et de permettre l'acheminement rapide de l'aide internationale. L'intervention de l'État a pour but de mener une action plus efficace avec des moyens beaucoup plus importants que les acteurs humanitaires privés. Toutefois, les acteurs privés vont peu à peu se rendre compte que cette interférence peut occasionner une confusion entre politique et humanitaire. En effet, l'humanitaire d'État est sélectif car les États sont généralement guidés par leurs intérêts. Aussi ne mettent-ils souvent en œuvre des interventions humanitaires armées que pour masquer leurs échecs politiques.

Si l'humanitaire dans sa conception armée a suscité de nombreuses critiques, les États ont dès lors inventé l'humanitaire d'État civil qui constitue désormais une composante importante des relations internationales. Ainsi l'humanitaire apparaît comme une composante de la politique étrangère de nombreux États et c'est notamment le cas de la France. Ainsi, dans les années quatre-vingt-dix, la prise en considération des questions humanitaires par les États dans leur action internationale, amène ces derniers à se doter de structures adaptées pour être à même de répondre aux besoins auxquels ils pourraient être confrontés. C'est ainsi qu'en France, l'humanitaire d'État est devenu une réalité ministérielle conçue et initiée par Bernard Kouchner⁷⁷⁷. Pour lui, « l'action politique ne peut être cloisonnée de l'activité humanitaire. Les moyens de la puissance publique devraient l'imposer comme acteur central face aux ONG aux moyens plus réduits et une coexistence devrait s'organiser entre ONG et l'État »⁷⁷⁸. Dès lors, au fil des ans, les structures politico-administratives de l'action humanitaire de l'État français ont connu de nombreuses

⁷⁷⁶ LAGRANGE P., BUIRETTE P., *op. cit.*, p. 78.

⁷⁷⁷ Bernard Kouchner, médecin co-fondateur de Médecins Sans Frontières en 1971, fondateur de Médecins du Monde en 1980 ; de 1998 à 1993 il passa de Secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé de l'Action Humanitaire à Ministre de la santé et de l'action humanitaire.

⁷⁷⁸ RYFMAN P., *La question humanitaire*, Paris, Ellipses, 1999, p. 120.

évolutions. En 1978, le terme « humanitaire » apparaît dans la terminologie d'une des compétences reconnues à la Direction des Affaires juridiques, le droit humanitaire. Il est repris, en 1980, sous les termes de questions humanitaires, dans l'organigramme du Service des Nations unies et des Organisations internationales, érigé plus tard en Direction. Une étape essentielle a été franchie en 1985 avec la création de la Cellule d'Urgence et de Veille, commune aux Ministères des Affaires étrangères et de la Coopération. Puis, en 1986 est institué un secrétariat d'État chargé des Droits de l'Homme, rattaché au Premier ministre auquel succède en 1988 un secrétariat d'État à l'Action humanitaire, doté un an plus tard d'un "Fonds d'urgence humanitaire ". En 1991 ce secrétariat d'État est rattaché au ministre des Affaires étrangères et apparaît comme un instrument de la politique étrangère française. Par ailleurs, en 1992 est créé un ministère de la Santé et de l'Action humanitaire ayant autorité sur un "Service de l'action humanitaire". En 1993, eu égard, à la place grandissante qu'occupe l'action humanitaire, ce secrétariat devient un ministère. Ainsi, est nommé un ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme rattaché au ministre des Affaires étrangères. De 1995 à 1997 un Secrétariat d'État chargé de l'action humanitaire qualifiée cette fois d'urgence est à nouveau rattaché au Premier ministre. En 1998 les ministères des Affaires étrangères et de la Coopération ont fusionné et, avec eux, le Service de l'Action humanitaire et la Cellule d'urgence, pour donner naissance à la " Délégation à l'Action humanitaire " instituée par un décret du 7 janvier 2002. Cette même année est créé, au sein du ministère de la Défense, le Groupement interarmées des actions civilo-militaires (GIACM). La dernière étape est actuellement la mise en place d'une structure de coordination interministérielle le 1er août 2003, avec la création du Comité interministériel de l'action humanitaire d'urgence, mis en place dans le cadre du Plan gouvernemental présenté en Conseil des Ministres le 11 juin 2003 ⁷⁷⁹.

La France n'est pas le seul pays ayant conceptualisé politiquement et structuré administrativement l'humanitaire d'État. Des pays comme les États-Unis ou le Canada se positionnent aujourd'hui comme de véritables acteurs humanitaires avec lesquels les humanitaires privés doivent composer.

Toutefois, bien que cet intérêt des États pour les actions humanitaires peut sembler encourageant eu égard à la multiplicité d'institutions et au coût élevé des sommes allouées, il convient de rester prudent. En effet, qu'il soit civil ou militaire, l'humanitaire d'État met en exergue un amalgame entre politique étrangère et politique humanitaire dans la mesure où l'humanitaire adulte revendique sa neutralité face aux pouvoirs publics afin d'être accepté

⁷⁷⁹ Cf. <http://www.diplomatie.gouv.fr/>.

partout où le besoin se fait sentir. Qu'en est-il d'un autre côté de l'action humanitaire des acteurs inter-étatiques ?

B. La montée en puissance des acteurs inter-étatiques

Créés en vue de réaliser la coopération internationale entre les États, les organisations internationales n'étaient pas destinées à l'humanitaire. Toutefois, l'importance croissante de questions humanitaires au sein de la société internationale, va amener ces derniers à jouer un rôle majeur en matière d'action humanitaire. Tandis que l'Organisation des Nations unies s'affirme comme un nouvel acteur humanitaire majeur (2), l'Union Européenne tente d'asseoir sa légitimité, mais reste un acteur relativement peu connu (1).

1. L'Union européenne : un acteur humanitaire peu connu

Alors que la Commission européenne célèbre en 2012, le 20^e anniversaire de la création de son service d'aide humanitaire, la composante humanitaire de l'action de l'Union européenne reste largement méconnue. Et pourtant, la tradition humanitaire de la communauté européenne remonte à la fin des années soixante lorsque des financements d'aide alimentaire d'urgence furent destinés aux pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique). Ces pratiques humanitaires restaient intégrées à l'aide au développement. C'est pourquoi, la Commission européenne décida de les institutionnaliser en créant en avril 1992 l'office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO ⁷⁸⁰), devenu en 2004 la Direction générale de l'aide humanitaire (DG ECHO). Depuis 2010, la protection civile fait partie intégrante de cette nouvelle Direction Générale afin d'améliorer la coordination et la réponse aux catastrophes au niveau de l'Union européenne ⁷⁸¹.

Depuis que la communauté européenne a commencé à s'intéresser aux questions humanitaires, elle est le premier bailleur humanitaire au monde. Elle fournit la moitié de l'aide internationale et intervient notamment en tant que bailleur institutionnel en faveur d'ONG humanitaires. En outre, la mise en place d'ECHO a permis de concentrer l'aide humanitaire dans un seul organisme afin d'avoir une meilleure visibilité dans l'attribution des fonds dans le but d'en voir les résultats concrets. Ainsi la principale mission d'ECHO consiste à sauver des vies humaines, à atténuer la souffrance ainsi qu'à protéger l'intégrité et la dignité des personnes dans le besoin. À cet effet, l'aide d'urgence comprend la fourniture de tentes, de couvertures, de vivres, de médicaments, de matériel médical, de systèmes de purification d'eau et de

⁷⁸⁰ ECHO désigne le sigle pour « European Community Humanitarian Office ».

⁷⁸¹ Voir http://ec.europa.eu/echo/about/index_fr.htm.

combustibles. Par ailleurs, ECHO soutient financièrement des équipes médicales, des experts en déminage, ainsi que les transports et l'appui logistique ⁷⁸².

Au cours de ses vingt années d'existence, il a alloué 14 milliards d'euros d'aide humanitaire aux victimes de conflits et de catastrophes dans 140 pays à travers le monde. Sur les cinq dernières années, le budget annuel d'ECHO était en moyenne d'un milliard d'euros. En 2011 seulement, ces fonds ont permis d'aider près de 150 millions de personnes parmi les plus vulnérables au monde, dans plus de 80 pays ⁷⁸³. Elle fournit une assistance et des secours d'urgence aux personnes les plus vulnérables, dans les conflits les plus dangereux et les régions sujettes aux catastrophes.

Par principe, ECHO, dont le cadre est défini par un règlement du Conseil du 20 juin 1996, n'agit pas directement mais fournit des financements à travers ses quelques 200 partenaires que sont les Nations unies, la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge et des organisations non gouvernementales. Mais elle peut également agir directement comme ce fut le cas de l'aide apportée aux Kurdes ou en favorisant la réintégration des boat people. L'intervention indirecte d'ECHO consiste à fournir l'aide humanitaire d'urgence et post-urgence par l'intermédiaire de ses partenaires. Cette intervention indirecte d'ECHO est le moyen privilégié choisi par l'Union européenne afin de mettre en œuvre sa politique humanitaire, mais cela pourrait également expliquer le fait que l'organisation soit méconnue en tant qu'acteur humanitaire.

Aussi, afin de rationaliser et mieux coordonner ses relations avec ses partenaires, l'organisation a proposé de les insérer dans un cadre juridique standardisé : le contrat cadre de partenariat (CCP). « *Cet accord, qui définit les rôles et les responsabilités respectives de la DG ECHO et de ses partenaires opérationnels, permet aux organisations qui souhaitent recevoir des fonds européens de conclure un contrat de partenariat avant de mener un projet humanitaire. La relation de partenariat facilite les procédures entre tous les acteurs, en amont et en aval du projet, afin que l'aide apportée aux victimes de catastrophes soit la plus rapide et la plus efficace possible* » ⁷⁸⁴.

Par ailleurs la mise en place du contrat cadre de partenariat (CCP) permet en premier lieu à « *la Commission de se donner les moyens de vérifier l'utilisation des fonds alloués. Ainsi un mécanisme de contrôle financier est aménagé dans le contrat cadre de partenariat, qui est proposé à tout candidat à un financement communautaire. Le CCP permet, notamment de procéder à des contrôles de quantité et de qualité*

⁷⁸² Ibidem.

⁷⁸³ http://ec.europa.eu/echo/about/presentation_fr.htm.

⁷⁸⁴ LEGUAY F., « Union européenne, vingt ans d'action humanitaire », *Questions internationales*, 2012, n° 56, p. 51.

et à des visites sur le lieu où se déroule l'opération. Ces mécanismes de contrôle sont également renforcés par des évaluations, sur le terrain, des opérations et des partenaires ». En second lieu, « le CCP permet de mieux répondre à la préoccupation des partenaires traditionnels de la Commission qui avaient signalé, à plusieurs reprises, la difficulté de comprendre et d'être parfaitement informés des procédures d'ECHO [...], le résultat est ce contrat-cadre qui clarifie le partenariat qu'il institue. D'un point de vue opérationnel, le contrat permet de présenter de façon standardisée le contenu et le budget des opérations financées par la communauté »⁷⁸⁵.

En outre, en décembre 2007, le Parlement européen, la Commission et les États membres ont adopté le « consensus européen sur l'aide humanitaire »⁷⁸⁶. Par ce texte, l'Union européenne entend formuler une définition commune de l'action humanitaire. Toutefois,

même si le principe de neutralité est réaffirmé au sein de ce document, une réelle ambiguïté subsiste quant à la valeur accordée à ce principe et la question se pose de savoir si l'Union peut réellement agir sans interférence politique. C'est ainsi que certaines ONG européennes dont les fonds relèvent pour une bonne part d'ECHO ont commencé à craindre d'être contraintes de faire des arbitrages financiers selon des positions politiques qui auraient pour effet de diminuer l'espace humanitaire indépendant.⁷⁸⁷

Il convient de souligner enfin que toutes les activités humanitaires d'ECHO, sont placées sous la responsabilité directe d'un commissaire qui participe à l'élaboration de la stratégie annuelle d'aide humanitaire. Depuis 2010, la Bulgare Kristalina Georgieva occupe ce poste. En décembre 2012, l'Union européenne a reçu le prix Nobel de la paix afin de récompenser ses actions en faveur de la paix et de la réconciliation, la démocratie ainsi que les droits de l'homme. Outre l'UE, l'Organisation des Nations unies s'intéresse aux questions humanitaires, ce qui en fait aujourd'hui un acteur majeur de l'action qu'il convient d'exposer.

2. L'Organisation des Nations unies : un nouvel acteur humanitaire majeur

Presque ignorée par la Charte des Nations unies, l'action humanitaire occupe désormais une place considérable à côté et en liaison avec l'action de l'organisation en matière de sécurité. Ainsi, dans la période récente, la dimension humanitaire des Nations unies a connu un développement considérable par rapport à la sécurité internationale. À l'origine, comme le souligne le Professeur Olivier de Frouville,

les questions humanitaires renvoyaient essentiellement pour l'ONU au problème des réfugiés et des apatrides pris en charge par le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), là où le « droit humanitaire » et le droit de la guerre restaient l'apanage de cette ONG atypique qu'est le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Ce n'est que par la suite que l'ONU a progressivement élargi sa compétence résiduelle, en mobilisant des moyens contre les crises alimentaires, avec le Programme alimentaire mondial (PAM), puis, plus largement, en

⁷⁸⁵ JOLY C., « Le mandat d'ECHO », in *Aide humanitaire internationale, un consensus conflictuel*, op. cit., p. 139.

⁷⁸⁶ http://ec.europa.eu/echo/policies/consensus_fr.htm.

⁷⁸⁷ JOLY C., « Le mandat d'ECHO », in *Aide humanitaire internationale, un consensus conflictuel*, op. cit., p. 139.

apportant sa contribution à l'action humanitaire d'urgence, théorisée et mise en pratique par les French doctors.⁷⁸⁸

Ainsi, c'est par le biais de ses agences humanitaires que l'ONU œuvre dans le domaine humanitaire⁷⁸⁹. Pendant longtemps, il n'a pas existé d'organisation inter-étatique dont l'objet et les compétences étaient exclusivement consacrées à l'assistance d'urgence. Désormais, un organe dénommé Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA)⁷⁹⁰ intervient de façon spécifique en matière humanitaire. En plus d'OCHA, dont le principal objet est lié aux questions humanitaires, d'autres agences onusiennes ont un mandat connexe.

Les plus significatives sont :

a. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR ou UNHCR)

Établie, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale pour venir en aide aux européens déplacés par le conflit, l'Office du Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés a été créé le 14 décembre 1950 par l'Assemblée générale des Nations unies⁷⁹¹, avec un mandat de trois ans pour accomplir son travail et devait ensuite disparaître. Toutefois, en raison de l'ampleur du phénomène sur le continent, l'organisation est devenue pérenne et est entrée en fonction le 1^{er} janvier 1951 avec comme objectif : la promotion du droit international des réfugiés, la surveillance de l'application de la Convention du 28 juillet 1951 sur les réfugiés (article 35 de cette convention), la protection des réfugiés (par la recherche de « solutions permanentes », selon l'article 8 de son statut), ainsi que l'assistance matérielle et les bons offices. La recherche de solutions permanentes implique un dialogue avec les réfugiés, les pays d'asile, les pays d'origine et les éventuels pays de réinstallation. Dans les années cinquante et

⁷⁸⁸ COT J., PELLET A. et FORTEAU M. (dir.), « Commentaire de l'article 1, paragraphe 3 », in, *La charte des Nations unies, commentaire article par article*, 3^e édition, Paris, Economica, 2005 Cité par TAVERNIER P., « Un bilan de l'action humanitaire des Nations unies », *Questions internationales*, juillet-août 2012, n° 56, p. 63.

⁷⁸⁹ L'ONU participe également à la mise en œuvre et au développement du droit international humanitaire. Ainsi, l'organisation a été le cadre de négociations de traités et de textes touchant certains aspects du DIH (convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité). Par ailleurs, de nombreuses résolutions et déclarations de l'Assemblée générale des Nations unies visent à renforcer le droit international humanitaire notamment s'agissant de la protection des victimes des conflits armés. On peut citer à cet égard, la déclaration sur la protection des femmes et des enfants en période d'urgence et de conflit armé (Résolution 3318 (XXIX) du 14 décembre 1974) ; les principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire (Résolution A/60/147 du 16 décembre 2005) ; principes fondamentaux touchant la protection des populations civiles en période de conflit armé (Résolution 2675 (XXV) du 9 décembre 1970), les résolutions (46/182, 43/131, 45/100).

⁷⁹⁰ OCHA a succédé au département des affaires humanitaires (DAH), qui lui-même avait remplacé le Bureau des Nations unies pour les secours en cas de catastrophe en 1992 (UNDRO). Voir supra.

⁷⁹¹ C'est un organisme qui a été créé par la résolution 319 A (IV) du 19 décembre 1949 de l'Assemblée générale de l'ONU. Son statut (d'organe subsidiaire de l'ONU) a été approuvé par la résolution 428 (V) de l'Assemblée générale de l'ONU du 14 décembre 1950.

soixante, les activités du HCR ont été principalement axées sur l'intégration des réfugiés dans les pays développés. Depuis lors, le HCR a réorienté ses activités dans les pays en voie de développement ⁷⁹².

L'agence a également pour mandat de diriger et de coordonner l'action internationale visant à protéger les réfugiés et à résoudre les problèmes de réfugiés dans le monde entier. Elle a pour but premier de sauvegarder les droits et le bien-être des réfugiés en s'efforçant de garantir que toute personne puisse exercer le droit de chercher asile et de trouver un refuge sûr dans un autre État, avec pour option de retourner chez elle de son plein gré, de s'intégrer sur place ou de se réinstaller dans un pays tiers. Son mandat consiste également à aider les apatrides ⁷⁹³.

Par ailleurs, dans les années soixante, le processus de décolonisation en Afrique a produit la première crise de réfugiés de ce continent, nécessitant une intervention importante du HCR et suivie d'une multitude d'autres crises. Les deux décennies suivantes, l'organisation a dû intervenir dans des situations de déplacement en Asie et en Amérique latine. À la fin du siècle, de nouveaux problèmes de réfugiés se posaient en Afrique et, bouclant la boucle, de nouvelles vagues de réfugiés arrivaient en Europe à la suite d'une série de guerres dans les Balkans.

Au début du XXI^e siècle, le HCR est intervenu dans des crises de réfugiés majeures en Afrique, comme en République démocratique du Congo et en Somalie et en Asie, notamment lors du problème des réfugiés afghans. Dans le même temps, le HCR a également été sollicité pour aider de nombreuses personnes déplacées à l'intérieur de leur pays en raison d'un conflit. C'est une organisation dynamique qui tente en dépit de certaines difficultés (persistance de camps de réfugiés dans certaines crises, difficultés liées au rapatriement volontaire) d'assurer une protection substantielle aux réfugiés qui constituent son domaine de prédilection. Mais elle s'est également intéressée aux problèmes connexes notamment les apatrides et les déplacés internes.

b. Le fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF)

C'est une organisation internationale atypique qui n'a pas de membres proprement dits et qui fonctionne depuis 1946. Son objectif est d'aider à l'éducation et à la santé des enfants aussi bien dans les États en développement que dans des régions dévastées par la guerre.

⁷⁹² Voir à ce propos, TELLE S., « Mandats et capacités des organisations du système des Nations unies impliquées dans l'assistance humanitaire », in *Aide humanitaire internationale, un consensus conflictuel*, *op. cit.*, p. 132.

⁷⁹³ Cf. www.hcr.fr.

La Convention relative aux droits de l'enfant est le premier instrument juridique international ayant force obligatoire qui énonce toute la panoplie des droits de l'homme civils, culturels, économiques, politiques et sociaux qui concernent spécifiquement l'enfant. La convention comporte 54 articles et deux Protocoles facultatifs, l'un portant sur l'implication des enfants dans les conflits armés et l'autre sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants.

Par ailleurs, l'UNICEF a toujours travaillé dans des situations d'urgence, qu'elles soient d'origine naturelle ou humaine. Appelée à l'origine Fonds international des Nations unies de secours à l'enfance, l'organisation a été créée pour fournir une assistance humanitaire aux enfants vivant dans un monde dévasté par la Seconde Guerre mondiale. Beaucoup de choses ont changé depuis, mais la mission fondamentale de l'UNICEF demeure la même. Bien que les situations d'urgence soient devenues complexes et leur impact de plus en plus dévastateur, l'UNICEF a toujours pour vocation d'apporter son aide pour sauver la vie des enfants touchés par les catastrophes et de protéger leurs droits en toutes circonstances, quelle que soit la difficulté de la tâche. Dans le domaine de la santé et de la nutrition, de l'eau et de l'assainissement, de la protection, de l'éducation et du VIH/SIDA, les Principaux engagements pour les enfants en situation d'urgence de l'UNICEF sont plus qu'une définition de mission de l'UNICEF - ils constituent un impératif humanitaire ⁷⁹⁴.

c. Le Programme alimentaire mondial (PAM)

Créé en 1962, le programme alimentaire mondial fait partie du système des Nations unies en tant qu'organe subsidiaire de l'organisation. Il est chargé de l'aide alimentaire de l'ONU et constitue la plus grande agence humanitaire pour la lutte contre la faim dans le monde. Ainsi, chaque année, le PAM nourrit, en moyenne, plus de 90 millions de personnes dans plus de 70 pays. Au nombre de cinq, ses objectifs sont de sauver des vies et protéger les modes de subsistance dans les situations d'urgence ; prévenir la faim aiguë et investir dans des mécanismes de préparation et de défense contre les catastrophes ; rétablir les modes de subsistance dans les situations de transition post-conflit et post-urgence ; réduire la malnutrition et la sous-alimentation chronique et enfin, renforcer les capacités des pays à réduire l'incidence de la faim par le transfert de programmes et les achats locaux de nourriture ⁷⁹⁵. En outre, l'organisation fonctionne sur requête des gouvernements grâce aux contributions volontaires des États et intervient dans des pays qui se retrouvent dans des situations de famine dues à des guerres ou des catastrophes naturelles. Dans les situations

⁷⁹⁴ Cf. www.unicef.org.

⁷⁹⁵ Cf. www.wfp.org.

d'urgence humanitaire, l'organisation se charge d'envoyer de la nourriture là où elle fait défaut pour sauver les vies des victimes de guerre, de conflits et de catastrophes naturelles. Une fois l'urgence passée, la nourriture est utilisée pour aider les communautés à se reconstruire. Outre les agences susmentionnées, d'autres institutions spécialisées des Nations unies participent de façon plus ou moins directe aux activités humanitaires de l'organisation. Il s'agit notamment de l'Organisation Mondiale de la Santé ⁷⁹⁶ (OMS) et l'organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture ⁷⁹⁷ (FAO).

Le statut précaire des ONG et la relative légitimité des acteurs humanitaires publics nous montrent à quel point le cadre juridique de l'action humanitaire contemporaine reste fragmentaire. Si l'amélioration de ce cadre juridique passe par la détermination d'un statut juridique des organismes humanitaires, la question du cadre juridique des opérations humanitaires reste également problématique.

⁷⁹⁶ L'OMS est l'autorité directrice et coordonnatrice dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international au sein du système des Nations unies. Elle est chargée de diriger l'action sanitaire mondiale, de définir les programmes de recherche en santé, de fixer des normes et des critères, de présenter des options politiques fondées sur des données probantes, de fournir un soutien technique aux pays et de suivre et d'apprécier les tendances en matière de santé publique. Voir www.who.int.

⁷⁹⁷ Les objectifs que se sont fixés l'organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture sont d'une part d'atteindre la sécurité alimentaire pour tous et d'autre part, de veiller à ce que les êtres humains aient un accès régulier à une nourriture de bonne qualité qui leur permette de mener une vie saine et active. Le mandat de la FAO consiste à améliorer les niveaux de nutrition, la productivité agricole et la qualité de vie des populations rurales et contribuer à l'essor de l'économie mondiale.

SECTION II.

LA QUESTION DU CADRE JURIDIQUE DES OPÉRATIONS HUMANITAIRES À DÉFINIR

La prolifération des acteurs humanitaires a entraîné une multiplication des opérations humanitaires. Si la question du statut des acteurs humanitaires a déjà été analysée, il convient d'aborder celle du cadre juridique des opérations humanitaires. À ce propos, l'on remarque que « *la question du cadre juridique des opérations humanitaires est vaste et peut donner lieu à de passionnants développements sur les opérationnalités : médecine, distribution de vivres, abri et infrastructure, hydraulique, logistique, gestion des camps de réfugiés etc.* »⁷⁹⁸. Afin ne pas rentrer dans ces considérations purement matériels, le juriste mettra davantage l'accent sur l'analyse de l'étendue de l'aide humanitaire internationale et des principes qui président à la mise en œuvre de l'aide humanitaire internationale. C'est la notion d'espace humanitaire qui permet de cerner à la fois la question de l'étendue de l'aide et des principes présidant à sa mise en œuvre. Pourtant, la question qui se pose est celle de savoir s'il existe véritablement un espace humanitaire dans lequel les divers acteurs humanitaires pourraient librement exercer leurs activités sur la base de principe prédéfinis. Pour l'heure, vu le contexte dans lequel s'inscrit l'aide humanitaire internationale, l'existence d'un réel espace humanitaire paraît discutable voire difficilement réalisable et pourtant l'efficacité de l'aide humanitaire internationale passe par l'édification d'un véritable espace humanitaire (§ 1).

Par ailleurs la multiplication des opérations humanitaires ainsi que le foisonnement d'acteurs humanitaires occasionnent des tensions au sein de l'« espace humanitaire »⁷⁹⁹. « *Récurrents, les problèmes de coordination de l'aide internationale sont à cet égard symptomatiques. La prolifération des ONG entraîne une concurrence féroce pour obtenir les fonds des bailleurs institutionnels, à tel point que certains préconisent d'en réduire le nombre afin d'améliorer l'efficacité de l'aide* »⁸⁰⁰. De même des divergences sur les stratégies de secours à adopter existent à tous les niveaux : entre les États

⁷⁹⁸ DOMESTICI-MET M.-J., *Aide humanitaire internationale un consensus conflictuel ?*, *op. cit.*, p. 16.

⁷⁹⁹ La paternité du concept d'« espace humanitaire » est généralement attribuée à Rony Brauman, président de Médecins sans frontières de 1982 à 1994. Selon lui, « [l']espace humanitaire [est un] espace symbolique, hors duquel l'action humanitaire se trouve détachée [de son] fondement éthique et qui se constitue à l'intérieur des repères suivants : accès, dialogue, indépendance, impartialité ». Cf. AUDET F., « L'acteur humanitaire en crise existentielle, les défis du nouvel espace humanitaire », *Études internationales*, décembre 2011, vol. 42, numéro 4, p. 447.

⁸⁰⁰ Voir COOLEY A., RON J., « The NGO Scramble : Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action », *International Security*, vol. 27, n° 1, été 2002, p. 5-39. Pour un point de vue qui préconise de limiter le nombre d'associations humanitaires, voir VINAYAK BANERJEE A., *Making Aid Work*, The MIT Press, Cambridge, 2007, p. 46 ; cité par PEROUSE DE MONTCLOS M.-A., « Quelques définitions et beaucoup de controverses », in *Questions internationales*, juillet-août 2012, n°56, p. 25.

bailleurs, entre les agences onusiennes, entre les ONG elles-mêmes, entre les ONG et les agences onusiennes, entre les agences onusiennes et les États bailleurs, etc. En outre, lors de certaines crises humanitaires récentes, on a pu constater que l'aide humanitaire internationale par manque de coordination entraînait un gaspillage d'énergie et une mauvaise répartition des fonds. Tous ces facteurs mettent en évidence le caractère impératif d'une meilleure coordination humanitaire entre l'Organisation des Nations unies, les ONG et les autorités locales. (§ 2).

§ 1. L'EXIGENCE D'ÉDIFICATION D'UN ESPACE HUMANITAIRE

Qu'entend-on par espace humanitaire ? L'espace humanitaire se définit *stricto sensu* comme l'environnement dans lequel les acteurs humanitaires peuvent librement évoluer et en relative sécurité. Cette notion a le mérite de circonscrire temporellement et géographiquement les contours de l'aide humanitaire (A). Mais cette définition n'est pas suffisante, car en effet, parler de l'espace humanitaire ne consiste pas à évoquer un espace exclusivement réservé à certains acteurs comme les ONG humanitaires. Il s'agit également de faire référence à une capacité à pouvoir avoir accès – librement – à des populations vulnérables. Cette capacité s'est construite autour des principes d'organisation de l'aide humanitaire et reflète le désir d'Henry Dunant d'affirmer un espace « neutre » dans lequel les blessés pouvaient être secourus (B).

A. Une édification nécessaire d'un espace humanitaire dans des limites géographique et temporelle

La constitution d'un véritable espace humanitaire passe par la délimitation matérielle de cet espace à la fois dans le temps (1) et dans l'espace (2).

1. Une nécessaire délimitation dans le temps

Conçue dans un contexte de guerre civile, l'action humanitaire s'est donnée pour mission d'apporter assistance et secours aux victimes de conflits armés. Si les modalités de l'action ont par la suite beaucoup évolué, le premier type d'intervention humanitaire reste le secours d'urgence. Ainsi dans cette phase, toute l'action est tendue vers un seul objectif sauver des vies, c'est-à-dire soigner, éviter une dégradation supplémentaire de la situation (crise sanitaire s'ajoutant aux destructions d'un raz-de-marée, par exemple), mettre à l'abri. Il s'agit d'abaisser au plus vite le degré de vulnérabilité d'une population, son degré d'exposition à une menace. Cette phase d'urgence implique des moyens considérables, une logistique de mouvement, des prises de décision rapides, des modes de concertation efficaces. Mais que fait-on une fois la phase des secours terminée ? Doit-on laisser les populations livrées à leur propre sort ?

Dès que les besoins immédiats des populations sont pourvus à la suite de la phase d'urgence, interviennent les phases de réhabilitation et de développement. Cette phase du développement a

pour objectif de redresser une société en prenant en compte tous les aspects : sécurité humaine (mort, blessures, épidémie, rupture de la sécurité alimentaire social, système de protection sociale), institutionnel (statut des réfugiés et déplacés, débat démocratique, État de droit) physique (traumatismes), matériel (habitats, adduction d'eau), économique (structures foncières, circuits bancaires et commerciaux).⁸⁰¹

Et pourtant, dans les années soixante-dix et quatre-vingts, une controverse naît au sein de l'espace humanitaire opposant les « développementalistes » et les « urgentistes »⁸⁰². En effet, alors même que traditionnellement, les organismes de développement se distinguaient des organismes humanitaires proprement dites, les ONG humanitaire vont peu à peu mener des actions de développement. Dès lors, « *les différences entre les secours de première urgence et le développement « durable » n'en apparaissent que plus brouillées : les uns ne conçoivent plus sans l'autre. Ainsi d'un côté les urgentistes font de la reconstruction, voire de la protection sociale lorsque les crises se pérennisent. De l'autre, les « développementalistes » se retrouvent à gérer des situations extrêmes en cas de catastrophe. Le dispensaire mis en place dans le cadre d'une politique de santé publique peut très bien accueillir des blessés de guerre en période de troubles* »⁸⁰³.

Peu à peu ces querelles idéologiques vont s'estomper, car

sous l'égide des principaux bailleurs de fonds institutionnels, au premier rang desquels l'Union européenne, une forme de consensus a fini par émerger. Il réconcilie les spécialistes du court terme et du long terme dans un même espace-temps, une sorte de « zone grise » indéfinie, quelque part entre le moment de la crise et celui de la reconstruction. Les experts ont alors parlé de *continuum* temporel pour mettre en évidence la complémentarité entre des opérations d'urgence et de développement. Ils ont aussi évoqué la notion de *continuum* spatial pour expliquer que, dans un pays en guerre, on pouvait tout à la fois financer une assistance aux populations déplacées et des programmes de réhabilitation dans les régions épargnées par les combats.⁸⁰⁴

Depuis lors, il est plus ou moins admis que l'humanitaire ne peut pas et ne doit pas s'arrêter au moment d'une crise. L'économie politique de l'aide en témoigne à sa manière. Ainsi, aujourd'hui plus de la moitié des fonds consacrés à l'assistance humanitaire est « investie » dans des crises qui durent plus de huit ans.

⁸⁰¹ LE COCONNIER M.-L., *L'action humanitaire*, op cit, p. 36-37

⁸⁰² Voir *Questions internationales*, juillet-août 2012, n°56, p. 13 : ont ainsi opposé les « tiers-mondistes » aux « sans frontiéristes », en se nourrissant des désaccords forts anciens sur les mérites de la solidarité ou de la charité, de la mutualité ou de l'assistance. Pour autant, l'altruisme revendiqué de la démarche humanitaire ne résout pas tous les problèmes de définition d'une aide qui ne se limite pas à des secours d'urgence. À leur manière, ils ont poursuivi à l'échelle du monde postcolonial les discussions qui, en Europe, avaient opposé les partisans républicains de la protection sociale aux chrétiens favorables à l'aumône pour les pauvres. Étant donné qu'ils portaient sur le développement d'un État-providence, ces débats, il convient de le noter, avaient déjà une forte connotation politique que les clivages de la guerre froide ont exacerbée en plaçant des « tiers-mondistes » dans le camp des « progressistes » et les « sans-frontiéristes » dans le camp des « libéraux », voire des conservateurs proaméricains.

⁸⁰³ LE COCONNIER M.-L., *Ibidem*.

⁸⁰⁴ PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A., « Quelques éléments de définition et beaucoup de controverses », *Questions internationales*, n° 56, juillet-août 2012, *op. cit.*, p. 14.

D'ailleurs, les actions de développement apparaissent complémentaires des actions d'urgence dans le cadre de la gestion de l'aide humanitaire internationale. À ce propos, le Professeur René Jean Dupuy affirmait que « *l'action humanitaire, opération d'urgence pour soulager ou supprimer la détresse des hommes doit déboucher sur l'établissement d'un certain équilibre économique, politique et social* »⁸⁰⁵. En même temps (et encore plus après le tsunami de 2004), « *la question de la réaffectation ou non de fonds excédentaires collectés pour une cause à d'autres terrains moins bien pourvus se pose de façon novatrice. De même que se trouvent largement remises en cause les frontières entre les notions d'urgence, de post-urgence, de réhabilitation et de développement. L'idée d'« humanitaire durable » avancée par certains est encore trop neuve pour déterminer si elle constituera une réponse fondée à ces interrogations* »⁸⁰⁶.

Par ailleurs, si la querelle idéologique opposant les « développementalistes » aux « urgentistes » s'est quelque peu estompée, la question de la délimitation des opérations humanitaires dans le temps a suscité une nouvelle interrogation relative à la vocation de l'aide. L'aide humanitaire ne doit-elle pas être soudaine ? Est-elle illimitée dans le temps ? Une aide humanitaire qui se perpétue dans le temps mérite-t-elle encore l'appellation de l'aide humanitaire ? Au final, où commence l'aide au développement ? Constitue-t-elle encore une aide humanitaire ?

De nos jours, la définition juridique de l'aide humanitaire devrait prendre en compte la dimension temporelle afin que l'aide ne se perpétue pas dans le temps. En effet lorsque l'aide humanitaire est indéfinie, on constate un essoufflement du côté des bailleurs de fonds ainsi qu'une dépendance des États sinistrés. C'est ainsi que selon un rapport de l'Institut américain pour la paix (United States Institut of peace) d'avril 2010, Haïti serait devenue une « République des ONG » en raison de l'influence de quelque 3 000 ONG présentes sur place⁸⁰⁷. Ce constat a été également fait pour d'autres pays comme la République Démocratique du Congo où l'aide humanitaire constitue véritablement une manne qui semble se perpétuer dans la durée.

2. Une nécessaire délimitation dans l'espace

Si une réflexion a déjà été engagée concernant la délimitation temporelle de l'aide humanitaire, une réflexion d'ensemble sur les structures de l'action humanitaire a mis du temps à être véritablement engagée.

⁸⁰⁵ DUPUY R.-J., Préface de l'ouvrage collectif *Aide humanitaire internationale, un consensus conflictuel*, *op. cit.*, p. 11.

⁸⁰⁶ RYFMAN P., « Les organisations non gouvernementales (ONG) : un acteur incontournable de l'aide humanitaire », *RICR*, n° 865, 2007, *op. cit.*, p. 8.

⁸⁰⁷ PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A., « Quelques éléments de définition et beaucoup de controverses », *Questions internationales*, n° 56, juillet-août 2012, p. 9.

Reposant sur un « droit de passage humanitaire »⁸⁰⁸, le droit de Genève envisage ces structures au travers des zones protégées, qu'il s'agisse des « zones et localités sanitaires » des « zones et localités sanitaires de sécurité » et des « zones démilitarisées » ou encore du système du « couloir humanitaire » ou « corridor humanitaire ». Le droit de New York ne fait que reprendre cette idée de zones ou enclaves de protection quoique l'effort de conceptualisation soit cependant plus poussé s'orientant vers la formulation de la notion d'« espace humanitaire »⁸⁰⁹.

Si le Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA/*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*), définit cet espace comme un « *cadre opérationnel pour les activités humanitaires* », Rony Brauman a une vision quelque peu idéaliste de cet espace lorsqu'il le décrit comme « un *espace de liberté dans lequel nous [les organismes à caractère humanitaire] sommes libres d'évaluer les besoins, libres de suivre la distribution et l'utilisation des fournitures de secours et libres d'avoir un dialogue avec le peuple* »⁸¹⁰.

Idéaliste dans la mesure où l'analyse de cet espace de nos jours, nous emmène à nous interroger sur son étendue voire son respect. En effet, les attaques récurrentes dont font l'objet à la fois les acteurs humanitaires et les sinistrés des catastrophes nous rappellent à quel point cet espace est menacé. En outre, « *on constate aujourd'hui une forte réduction de cet « espace neutre d'intervention » dans la mesure où les acteurs humanitaires peuvent difficilement avoir accès à des populations qu'ils souhaitent assister parce que leur gouvernement ne peut pas ou ne veut pas le faire. Ainsi si la fin de la guerre froide a permis aux ONG humanitaires d'étendre leur champ géographique d'intervention et en conséquence de démultiplier fortement leurs moyens d'interventions durant les années quatre-vingt-dix, on constate ces dernières années un rétrécissement de l'espace humanitaire* »⁸¹¹. Dès lors, « *le débat actuel que l'on voit poindre dans le monde humanitaire pour savoir comment rétablir l'équilibre entre l'assistance qui arrive dans les zones contrôlées par le gouvernement et celle qui reste toujours attendue dans les zones contrôlées par les groupes opposants est nécessaire* »⁸¹².

L'édification de l'espace est plus que vitale pour la survie et le maintien de l'aide humanitaire dans la mesure où elle permettrait d'assurer à la fois la sécurité des sinistrés mais également celle des acteurs humanitaires. Dès lors une prise de conscience s'impose au niveau

⁸⁰⁸ Cf. article 23 de la IV^e Convention de Genève.

⁸⁰⁹ BÉLANGER M., *Droit international humanitaire, op. cit.*, p. 80.

⁸¹⁰ BRAUMAN R., *Humanitaire-le dilemme*, Paris, Éditions textuels, 1996, p. 43.

⁸¹¹ MIRIBEL B., « *Défendre l'espace humanitaire, des principes pour agir* » disponible sur : <http://www.grotius.fr/defendre-l%E2%80%99espace-humanitaire-des-principes-pour-agir%E2%80%A6/>.

⁸¹² BRIGAUD T. et SALIGNON P., « Respecter l'espace humanitaire », *Humanitaire* [En ligne], 34 | 2013, mis en ligne le 22 avril 2013, sur : URL : <http://humanitaire.revues.org/1810>.

des autorités politiques afin qu'ils n'entravent pas la mise en place de l'aide internationale et qu'ils favorisent plutôt l'éclosion d'un véritable espace humanitaire au sein duquel les populations sinistrées se sentiraient réellement protégées. Pour autant, l'édification de cet espace passe par le respect de principes déontologiques.

B. Une édification d'un espace humanitaire conditionnée par la redéfinition des principes d'organisation de l'aide internationale

Dès que l'action humanitaire a été institutionnalisée, des principes directeurs chargés d'organiser l'action ont été formulés. Si le principe de subsidiarité apparaît comme un principe fondamental de l'aide internationale, il apparaît protecteur de la souveraineté des États au détriment de la sauvegarde des droits des victimes. C'est la raison pour laquelle il conviendrait de redéfinir ce principe afin de concilier les exigences de la souveraineté étatique et le respect de l'individu (1). De même si les ONG contemporaines s'inscrivent en marge de l'action humanitaire classique du CICR, les difficultés auxquelles celles-ci sont confrontées amène à s'interroger sur la pertinence des fondements de leurs actions. Dès lors la question qui se pose est celle de savoir s'il ne convient pas de redéfinir l'action humanitaire contemporaine par rapport à la déontologie traditionnelle du CICR ? (2)

1. Le plaidoyer pour une redéfinition du principe de subsidiarité

Conçu en vue de réglementer l'aide humanitaire internationale, le principe de subsidiarité affirme la primauté de l'État sinistré dans la distribution, la réglementation et la coordination de l'aide humanitaire internationale. Ainsi l'annexe IV de la résolution 46/182 rappelle que « le rôle premier revient à l'État touché, dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur son territoire ». « *Mais la primauté humanitaire impose que soient suppléées les éventuelles déficiences de l'État concerné. En vertu du principe de subsidiarité, on verra ainsi se substituer à l'État territorial défaillant des moyens publics internationaux et des moyens privés* »⁸¹³. Dès lors, est consacré un rôle secondaire des organismes humanitaires dans la gestion de l'aide.

Toutefois, la souveraineté des États a permis une interprétation maximaliste de ce principe à telle enseigne que, certains États se sont arrogés le droit de refuser l'accès à leur territoire à des organismes humanitaires. Dans une société internationale, de plus en plus interdépendante et où le besoin de solidarité se fait ressentir, l'idée de redéfinir le principe de subsidiarité ne vise pas à remettre en cause la souveraineté des États et par conséquent les prérogatives étatiques, mais l'idée serait plutôt de renforcer les droits des organismes humanitaires. Dans ce

⁸¹³ FLORY M., *Aide humanitaire internationale, un consensus conflictuel*, op. cit., p. 33.

cas précis, si le constat est fait de la gravité de la situation catastrophique (catastrophes naturelles ou humaines) les organismes humanitaires pourraient certes intervenir en complément des autorités étatiques, mais le consentement des autorités ne serait plus une condition *sine qua non* à la mise en œuvre de l'action humanitaire.

On parlera alors de subsidiarité automatique dans la mesure où dès l'instant que le constat est fait que l'État sinistré ne serait plus à mesure de secourir sa propre population, les organismes humanitaires pourraient automatiquement intervenir sans attendre nécessairement le consentement des autorités étatiques. L'intervention des organismes humanitaires devrait dans cette hypothèse, se faire selon des principes prédéfinis en l'occurrence il s'agira des principes traditionnels de l'action humanitaire énoncés dans les statuts de la Croix-Rouge.

2. Le plaidoyer pour un retour aux principes traditionnels de l'action humanitaire

La redéfinition du principe de subsidiarité en faveur des organismes humanitaires exige en contrepartie que ces derniers inscrivent l'action humanitaire dans la déontologie classique du CICR. En effet, l'action humanitaire du CICR est fondée sur les principes fondamentaux d'humanité, d'impartialité et de neutralité.

Ainsi depuis toujours, la crédibilité et l'acceptation du CICR auprès de la société internationale et des parties au conflit sont fondées sur le respect strict de ces principes que les États parties aux Conventions ont reconnu et accepté de respecter.

L'importance de ces principes est telle que le Professeur Daniel Thurer en recourant à la métaphore d'une pyramide renfermant l'espace humanitaire, pour représenter sous une forme visuelle l'essence du droit et de l'action humanitaire affirme que « *le principe d'humanité, sommet de la pyramide, représente le but ultime, tandis que le droit international humanitaire constitue la base de l'édifice. Les parois latérales sont formées par les principes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, qui englobent l'espace humanitaire et rendent possible l'entreprise humanitaire* »⁸¹⁴. Cette métaphore traduit l'importance de ces principes d'ailleurs confirmée par la jurisprudence internationale⁸¹⁵ et par les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire⁸¹⁶.

⁸¹⁴ THURER D., « La pyramide de Dunant : réflexion sur l'espace humanitaire », *RICR*, 2007, vol. 89, p. 1.

⁸¹⁵ La Cour internationale de Justice, dans son arrêt concernant le Nicaragua, a confirmé l'importance des Principes de la Croix-Rouge, en faisant des principes d'humanité et d'impartialité, les conditions essentielles de toute action humanitaire. Cf. *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, CIJ, Rec. 1986, paragraphe 243.

⁸¹⁶ Good Humanitarian Donorship, « *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* », version française, en ligne : <http://www.goodhumanitarianandonorship.org/gns/principles-good-practiceghd/overview.aspx>, art. 1.

Malgré l'importance de ces principes, « *la doctrine de la neutralité, élément déterminant de l'identité de la Croix-Rouge, ne fait pas partie de l'espace humanitaire tel que conçu par Médecins Sans Frontières et par d'autres organisations non gouvernementales (ONG) humanitaires* »⁸¹⁷.

Pire, « *en dépit de la pertinence de ces normes, l'aide humanitaire demeure le lieu privilégié de rencontre entre plusieurs intérêts contradictoires. Si en son nom plusieurs acteurs, indépendamment de leur statut juridique, peuvent se retrouver réunis autour d'une même table pour conjuguer leurs efforts, elle est également à même de faire naître des conflits. L'aide sous le couvert de l'humanitaire peut en effet servir de prétexte aux uns pour ressusciter les démons impérialistes et réaliser des desseins interventionnistes, [...]* »⁸¹⁸.

Par ailleurs, « *le danger est d'autant plus grand que l'aspect interventionniste de certaines organisations humanitaires transparait clairement dans leurs ambitions. Non seulement elles se réclament d'un « sans frontières » et choisissent de soigner prioritairement les minorités isolées, inaccessibles aux organes officiels, revendiquent une action sans la moindre pression, ni le regard du sujet territorial où elles interviennent alors qu'elles ont parfois franchi illégalement ses frontières, mais rejettent aussi systématiquement le principe de discrétion pour faire de la publicité leur unique compagnon* »⁸¹⁹.

Et pourtant, le respect des principes opérationnels essentiels de la neutralité et de l'impartialité dans les opérations humanitaires représente le moyen fondamental d'atteindre l'objectif primordial qui consiste à soulager les souffrances où que ce soit. Au demeurant ce principe permet de distinguer les organismes humanitaires des autres acteurs présents dans l'espace humanitaire, il s'agit notamment des militaires ou même des individus travaillant pour le compte des sociétés militaires privées.

C'est la raison pour laquelle il convient de redéfinir les principes d'organisation de l'aide sur la base des principes d'humanité, d'impartialité et plus particulièrement le principe de neutralité, car ces principes constituent l'essence de l'action humanitaire dont l'objectif fondamental demeure la sauvegarde de vies humaines. Par ailleurs, si la question de la réglementation juridique des opérations humanitaires a été abordée à l'aune de la nécessité de l'édification d'un espace humanitaire, la question de la gestion et de la coordination des opérations humanitaires mérite une plus ample réflexion.

⁸¹⁷ THURER D., « La pyramide de Dunant : réflexion sur l'espace humanitaire », *RICR*, 2007, vol. 89, *op. cit.*, p. 7.

⁸¹⁸ KEMFOUET D., « États et acteurs non Étatiques en droit international humanitaire », *RQDI*, 2008, 21.2, p. 91.

⁸¹⁹ *Ibidem.*

§ 2. L'EXIGENCE DE COORDINATION DES OPÉRATIONS HUMANITAIRES

Que ce soit dans des situations d'urgence liées à des catastrophes naturelles ou créées par l'homme, conduire des opérations d'assistance humanitaire constitue de plus en plus un défi permanent. Et pourtant, jamais le système des Nations unies n'a maintenu une présence humanitaire aussi grande qu'aujourd'hui. Jamais dans l'histoire un nombre aussi considérable de gens n'ont dépendu de la protection et de l'assistance humanitaire internationale. Jamais pourtant il n'a été aussi difficile de porter assistance aux populations. Jamais les travailleurs humanitaires n'ont eu à se débattre dans des conditions de travail aussi périlleuses et ce parfois au péril de leur propre vie. Par ailleurs, lors de la crise du golf, on a pu constater que l'aide humanitaire internationale par manque de coordination entraînait un gaspillage d'énergie et une mauvaise répartition des fonds.

Eu égard à ces différents facteurs, les Nations unies ont initié en 2005 un programme de réforme de l'action humanitaire répondant au besoin d'apporter des réponses suffisamment rapides et efficaces aux problèmes de coordination humanitaire. L'objectif étant d'améliorer la cohérence et l'efficacité des agences onusiennes et de mieux renforcer la coordination avec les autres acteurs humanitaires (A). Toutefois, la position des ONG est divergente face à cette vaste réforme. Si l'ONU apparaît comme le candidat idéal pour mettre en place cet ambitieux projet, le leadership de l'organisation est cependant critiqué (B).

A. Le positionnement des Nations unies

Si la question de la coordination humanitaire est récurrente ces dernières années, la prise en compte de cette problématique au sein des Nations unies remonte à quelques années.

Pour mémoire, c'est dans les années quatre-vingt-dix que fut adoptée la résolution 46/182 du 19 décembre 1991 réorganisant la coordination humanitaire internationale. Cette résolution a permis le renforcement du rôle du Coordonnateur des Nations unies pour les secours en cas de catastrophe et l'a renommé Coordonnateur des secours d'urgence (CSU) ou Emergency relief Coordonnator-(ERC). Elle a en outre étendu son mandat relativement réduit, aux urgences complexes. Ainsi, en vertu de cette résolution, cinq secteurs de responsabilité, dont l'aide humanitaire, la facilitation de l'accès aux zones sinistrées, l'organisation de missions d'évaluation des besoins, l'établissement des appels globaux et la mobilisation des ressources lui ont été confiés ⁸²⁰.

⁸²⁰ Voir à ce propos TELLE S., « Les structures spécifiques de coordination dans le système des Nations unies », in *L'aide humanitaire, un consensus conflictuel*, p. 177-178.

Plus tard, en application de la résolution 46/182, le département des affaires humanitaires (DAH) a été créé par le Secrétaire général des Nations unies ⁸²¹. Malgré ces premiers efforts de restructuration, en 1997, le Secrétaire général d'alors, Kofi Annan, a remis un rapport dans lequel il préconisait la rénovation de l'Organisation des Nations unies. Dans le cadre de cette réforme, il recommandait au Département des affaires humanitaires (DAH) de transférer une partie de ses responsabilités opérationnelles à d'autres organismes de l'organisation tout en renforçant ses activités de coordination et de promotion de l'aide humanitaire. C'est en application de ces recommandations qu'en 1998, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) a remplacé le Département des affaires humanitaires (DAH).

Malgré ces avancées structurelles, force est de constater que ces dix dernières années, l'espace humanitaire a beaucoup changé. Ce changement est marqué par une multiplicité d'acteurs dont la morphologie, les capacités d'intervention ainsi que les priorités, divergent. Si ces différents facteurs rendent nécessaire la révision du système de coordination entre les acteurs humanitaires, les dégâts sans précédent causés par le Tsunami de 2004 et la difficulté de drainer les flux d'aide ont accéléré la réflexion.

C'est pourquoi, « *la réforme du système d'aide initiée depuis 2005 par les Nations unies tente de redéfinir ce rôle de coordination et notamment de prendre en compte l'élargissement de la panoplie d'acteurs dans les crises humanitaires contemporaines* » ⁸²² dans un souci d'efficacité de l'action humanitaire. « *L'idée centrale est qu'une coordination renforcée et rationalisée permettrait de mieux dimensionner la réponse humanitaire, notamment en évitant la duplication des actions et en optimisant le maillage des interventions afin que certaines zones ne soient plus délaissées, tandis que d'autres feraient en quelque sorte l'objet d'un excès d'aide* » ⁸²³.

Cette réforme ambitieuse a le mérite de mettre en place un cadre opérationnel et sécurisé de l'action humanitaire s'articulant autour de quatre axes : premièrement elle vise à garantir un

⁸²¹ La résolution fixe douze principes directeurs dans le domaine de l'aide humanitaire, outre la proposition de créer un poste de coordinateur de secours d'urgence, la résolution 46/182 propose de renforcer le rôle du secrétariat en lui fournissant les moyens de répondre rapidement aux urgences humanitaires ; de contribuer à la mise en place de capacités y compris financières, rapidement disponibles ; de mettre en place un système d'alerte rapide ; d'assister les pays en développement dans leurs efforts de réponse aux crises ; de conduire des missions d'évaluation et publier les appels consolidés inter-agences ; de s'assurer que l'assistance humanitaire est fournie d'une façon qui permettra le développement et la réhabilitation du pays à plus long terme et de mettre en place un comité permanent inter-agences. Ce comité a déjà été mis en place et le Secrétaire général adjoint a présidé ce comité permanent inter-agences (IASC) qui définit à un niveau opérationnel et conceptuel les modalités de réponses aux crises. Ce comité se réunit en séance plénière ou au niveau de son *groupe* de travail, si besoin et prend les décisions imposées par les circonstances. Les chefs d'agences du système des Nations unies impliqués dans l'humanitaire y sont représentés, ainsi que le CICR, la Fédération des Croix-Rouge et les fédérations internationales d'ONG.

⁸²² LE COCONNIER M.-L., *L'action humanitaire*, *op. cit.*, p. 105.

⁸²³ RYFMAN P., « *Les ONG, acteurs incontournables de l'aide humanitaire* », *op. cit.*, p. 18.

leadership efficace par le biais des coordinateurs résidents/humanitaire (1), deuxièmement une capacité adéquate et prévisible est souhaitée par le biais de l'approche cluster- l'approche de responsabilité sectorielle (2) ; troisièmement la recherche d'un financement adéquat, ciblé dans le temps et flexible par la mise en place du CERF comprenant le (CHF et le ERF) Common humanitarian fund et du emergency relief fund (3) ; et enfin la consolidation d'un partenariat (4).

1. Une volonté de garantir un leadership efficace par le biais des coordinateurs résidents/humanitaire

Le bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) est dirigé par le Secrétaire général adjoint pour les affaires humanitaires qui est également coordonnateur des secours d'urgence (CSU). Ce dernier est chargé de présenter au Conseil de sécurité, l'état de la situation humanitaire dans une région ou un pays particulier en s'appuyant sur ses représentants sur le terrain en l'occurrence les coordonnateurs humanitaires. Ainsi si au sein du système des Nations unies, les fonctions de coordination sont exercées par le Coordonnateur des secours d'urgence ⁸²⁴, le Comité permanent inter organisations (IASC)⁸²⁵ et OCHA, au niveau national, ces fonctions sont exercées par le coordonnateur humanitaire.

Les coordonnateurs humanitaires jouent un rôle fondamental au sein des Nations unies dans la mesure où ils apparaissent comme des représentants du coordinateur des secours d'urgence dans le pays concerné. Il s'agit de hauts responsables du secteur humanitaire onusien nommés dans les pays confrontés à une crise humanitaire ou dans lesquels existent des besoins humanitaires émergents. Ces derniers travaillent et coordonnent le travail des agences humanitaires à travers un forum des équipes de terrains des Nations unies (UN Country Teams, UNCT) auquel peut prendre part le Mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, les ONG et l'organisation internationale pour les migrations (OIM). En outre, OCHA les nomme afin d'avoir une meilleure expertise dans l'évaluation consolidée des besoins et dans les choix en termes de stratégies d'assistance.

Les coordonnateurs humanitaires ne sont pas les seuls à exercer la fonction de coordination au sein du système des Nations unies. En effet dans de nombreux pays coexiste un coordonnateur résident (relevant du PNUD) et un coordonnateur humanitaire. Le système du coordonnateur résident a été établi pour assurer une concertation accrue et une plus grande

⁸²⁴ L'acronyme en anglais du CSU est l'ERC (Emergency Relief Coordinator).

⁸²⁵ Le comité permanent inter-organisations (Sigle anglais IASC) est le principal mécanisme de coordination inter-institutions de l'aide humanitaire. C'est un forum unique impliquant les Nations unies et les partenaires humanitaires non onusiens. Ce comité a été établi en réponse à la résolution 46/182.

cohésion, harmonisation et simplification de l'assistance au développement de l'ensemble des agences, fonds et programmes des Nations unies sur le plan national. Cette fonction est normalement exercée par le Représentant Résident du PNUD au sein de chaque pays ⁸²⁶. Ainsi, dans les hypothèses d'urgences d'apparition soudaine lorsqu'il n'y a pas de coordinateur humanitaire dans le pays, le coordinateur résident peut assumer le rôle supplémentaire de coordinateur humanitaire. Dans la pratique, beaucoup de coordinateurs humanitaires assurent également la fonction de coordinateur résident et/ou de représentant d'une agence des Nations unies dans le pays en question.

Dès lors, le coordinateur humanitaire (et/ou le coordinateur résident le cas échéant) est responsable de rendre des comptes au coordinateur des secours d'urgence ⁸²⁷ dont il dépend, en matière de coordination de l'intervention humanitaire ⁸²⁸. Toutefois, selon le rapport du Humanitarian Response Review (HRR) de septembre 2006, la coordination de l'assistance humanitaire au sein des NU était guidée par 21 CH ce qui correspond au nombre de pays en situation d'urgence ou de crise. Autrement dit, le rôle de CH a été généralement assuré par le CR déjà établi dans ces pays.

Cette situation a été beaucoup critiquée par la majorité des membres de l'IASC et par beaucoup de bailleurs de fonds. Leurs critiques portaient principalement sur la confusion de ces deux fonctions (CH et CR) en une seule et même personne et sur un éventuel désaccord

⁸²⁶ Cf. <http://www.pnud.org.ma/coordination.asp> : le Système de coordonnateur résident a été mis en place en 1981 dans le cadre de la restructuration des secteurs économiques et sociaux du système des Nations unies, telle que préconisée par la résolution 32/197 de l'Assemblée Générale de l'ONU. En vertu de cette résolution, l'Assemblée générale a décidé de confier la tâche de coordination des activités opérationnelles du système des Nations unies au niveau des pays à un responsable unique qui assumerait le rôle de chef de file et veillerait à préserver la dimension multidisciplinaire des programmes sectoriels de développement. Dans sa résolution 34/123, l'Assemblée générale affirmait que la fonction de coordonnateur résident du système des Nations unies serait normalement confiée au représentant résident du PNUD dans le pays. Cette relation avec le PNUD fut par ailleurs reconfirmée dans des résolutions ultérieures, notamment les résolutions 47/199 48/209 et 50/120. Au fil des résolutions, le mandat du coordonnateur résident fut progressivement élargi pour couvrir, outre l'amélioration de la coordination, de l'efficacité et partant, l'impact des activités de développement, les questions liées au suivi intégré et coordonné des grandes conférences et sommets organisés sous les auspices des Nations unies et celles liées à l'aide humanitaire.

⁸²⁷ C'est en 1971 que l'Assemblée générale a créé le poste de coordonnateur des secours d'urgence, rattaché directement au Secrétaire général des Nations unies et non à l'Assemblée elle-même. Ses fonctions consistaient à assurer la coopération avec les organisations concernées par l'assistance d'urgence et la coordination des activités humanitaires au sein du système des Nations unies. À ces fonctions classiques s'ajoutaient des fonctions d'appui aux États dans la détermination des besoins et dans la préparation d'études scientifiques et de plans d'urgence. Toutefois, suite aux problèmes rencontrés par l'UNDRO, le renforcement du poste de Coordonnateur des secours d'urgence et de son bureau est proposé par l'Assemblée générale. Cf. Nations unies, doc. A/46/568, du 17 octobre 1991, « *Spécial Economic and Disaster Relief Assistance* ».

⁸²⁸ <http://onerresponse.info/GlobalClusters/Education/publicdocuments/EC%20Coordinators%20Handbook%20FR%20Chapitre%201.pdf>.

avec la personne choisie en tant que candidat au poste de CH ⁸²⁹. En effet, avec la nouvelle approche de responsabilité sectorielle, la fonction de CH et du CR s'est renforcée afin d'assurer que l'ensemble des besoins humanitaires soient couverts et que toute la réponse humanitaire ne soit pas sous-évaluée dans le processus de coordination des clusters ⁸³⁰.

Pour cela, il importait de faire les choix de bons candidats. Mais cette tâche ne fut pas aisée dans la mesure où il n'existait pas de véritables critères ou qualifications requises pour le choix des candidats. En effet, dans le passé, les attributions du coordonnateur n'étaient pas établies sur des critères objectifs et généralement, les CR à qui l'on confiait le rôle de CH avaient peu de qualification et d'expérience dans le domaine de la coordination humanitaire. Par ailleurs la nécessité de séparer le CH et le CR résidait dans le fait que le CH est chargé de servir toute la communauté humanitaire élargie donc au-delà du seul système onusien. Le dilemme apparaîtra lorsque les fonctions de CH et CR sont exercées par la même personne et que le gouvernement était aussi une des parties prenantes importantes du conflit dans le pays. Le CR de par son mandat doit collaborer avec le gouvernement sur le côté du développement, alors qu'à ce même moment, les enjeux majeurs peuvent se révéler être autres, telles que l'accès humanitaire et la sécurité ⁸³¹. Sans oublier, le travail immense que cela implique d'être CH et CR.

Ces différents facteurs ont poussé les initiateurs de la réforme à revoir cet aspect important de la réforme. L'efficacité de l'action humanitaire dépend en effet qu'il faille que les personnes qui occupent ce poste détiennent les compétences et les qualités requises. Dès lors, des qualifications élevées ont été requises et la nomination est faite par le CSU, au nom du Secrétaire général des NU et après consultation de l'IASC. En toute hypothèse, le choix du CH doit être justifié par une solide expérience humanitaire, une connaissance spécifique de l'environnement humanitaire et par un leadership vérifiable et mise en pratique lors d'autres urgences complexes ⁸³². Depuis la réforme, les principales fonctions du coordinateur ont été renforcées et comprennent entre autres la création et la direction de l'équipe humanitaire du pays, la coordination des évaluations de besoins, la planification stratégique, le suivi et l'évaluation de l'intervention et l'intégration de questions transversales et la coordination des efforts de mobilisation de ressources inter-organisations y compris des appels et des demandes de financements auprès du Fonds central de réponse d'urgence (CERF). Eu égard à ces

⁸²⁹ *Humanitarian Response Review*, Sept 2006, p. 46-48.

⁸³⁰ ENEA S., *La réforme humanitaire des Nations unies*, Mémoire de recherche soutenu à Paris, 2007, p. 31.

⁸³¹ Idem, p. 32.

⁸³² http://www.humanitarianreform.org/humanitarian_reform/Default.aspx?tabid=216, The Appointment of a humanitarian Coordinator.

responsabilités importantes qui incombent à ce dernier, des compétences de leadership et de coordination d'excellente qualité ayant été reconnues comme essentielles, une liste d'individus qualifiés pour remplir les fonctions de coordinateur humanitaire a été établie.

Par ailleurs, « *l'objectif de la réforme est de renforcer la fonction du coordinateur humanitaire, qu'elle soit prise en charge par un coordinateur résident ou un coordinateur humanitaire, afin d'intégrer le rôle du coordinateur humanitaire au sein du système de coordinateur résident existant. Ainsi, chaque fois que cela est possible, le coordinateur humanitaire qui soutient les autorités locales et nationales et coopère avec ces autorités, est responsable de la coordination mais surtout de l'efficacité globale de l'intervention humanitaire internationale* »⁸³³. À la suite de l'adoption du Plan d'action humanitaire (PAH) en 2006, des améliorations ont été apportées à ce pilier de la réforme. Ainsi il existe désormais un consensus assez large sur le profil du CH ; concrètement il devra être indépendant de tout type d'agence, d'avoir une position neutre vis-à-vis du gouvernement hôte, d'avoir une solide expérience dans le domaine humanitaire et des compétences d'opérationnalité, de diplomatie et de négociation. Par ailleurs, afin d'alléger la tâche des futurs CH, le PNUD a décidé de déployer un directeur pays (country director), lorsqu'un CR est désigné aussi CH. De plus, la performance du CR/CH est en train d'être évaluée et révisée par une équipe de directeurs régionaux à travers un processus inter-agences auquel prend part OCHA⁸³⁴.

2. Une Capacité adéquate et prévisible souhaitée par le biais de l'approche cluster- l'approche de responsabilité sectorielle.

L'approche de responsabilité sectorielle, également appelée 'approche clusters', constitue l'aspect le plus visible et sûrement le plus innovant du programme de réforme humanitaire. Dans la terminologie des Nations unies, tantôt on évoque le terme « cluster », tantôt celui de « secteur ». Ces différents termes ont la même signification la nuance vient de l'utilisation du français ou de l'anglais comme langue de travail au sein de l'organisme humanitaire. Mais que désigne un cluster ou un secteur dans le langage humanitaire ?

Un cluster consiste en un regroupement de plusieurs acteurs humanitaires (en l'occurrence les ONG, les agences des Nations unies, la société civile locale, les acteurs locaux etc.) afin de travailler tous dans un secteur ou domaine de compétence spécifique dans lequel ont été

⁸³³ IASC (2009) Terms of Reference for the Humanitarian Coordinator (Attributions du coordinateur humanitaire).

⁸³⁴ <http://www.icva.ch/doc00001939.html>, Strengthening the Humanitarian Coordinator's System. Draft Discussion Paper. Exceptional Circumstances leading to the separation of the RC and HC functions and the Role of Deputy Humanitarian Coordinator. 66th Working Group Meeting, New York, 15-17 Novembre 2006 (Point 4).

identifiés des lacunes. Ces divers acteurs se réunissent dans des fora dont la définition de leur nature, leur organisation et leur fréquence reviennent au « cluster leads ».

Concrètement, l'action humanitaire a été fractionnée en plusieurs groupes sectoriels (coordination, vivres, nutrition et éducation, logistique, hygiène et assainissement, habitat et abris, gestion de camps, protection etc.). Certains correspondent à des domaines classiques d'action humanitaire (nutrition ou approvisionnement en eau potable), d'autres à des services auxiliaires (télécommunication ou abris d'urgence) et les troisièmes enfin à des questions transversales (gestion des camps, protection).

L'approche cluster a été proposée comme un moyen de combler les lacunes et renforcer l'efficacité de la réponse humanitaire par le biais de partenariats. En effet, avant la mise en place de la réforme, lorsqu'il y a eu des crises humanitaires et une qu'une réponse humanitaire était nécessaire, certaines agences ont dû assumer une responsabilité opérationnelle dans des cas et des secteurs spécifiques. Cela s'est traduit par des réponses humanitaires ciblées, mais présentant des lacunes dans la mise en œuvre de la réponse même. Toutefois « *ce qui change avec la réforme, ce n'est pas tant la forme de ces secteurs, mais plutôt le fond, car on vise à renforcer et non pas à remplacer la coordination sectorielle, toujours sous la direction générale du CH, afin d'améliorer la réponse humanitaire dans des contextes d'urgence* »⁸³⁵.

Or cela a été la faiblesse de la réponse humanitaire dans le passé qui a mené l'IASC à promouvoir une stratégie opérationnelle différente, ayant pour but de combler de telles lacunes. L'approche cluster assure la prévisibilité et la responsabilité dans les réponses internationales aux crises humanitaires, en clarifiant la répartition des tâches entre les organisations. Elle permet de mieux définir leurs rôles et responsabilités dans les différents secteurs de la réponse. Concrètement, il s'agit de rendre la communauté humanitaire internationale plus structurée, responsable et professionnel, de sorte qu'elle puisse être un meilleur partenaire pour les gouvernements d'accueil, les autorités locales et la société civile locale⁸³⁶. En outre, « *cette approche sectorielle a pour objectif de mettre en place un cadre global, intégré, permettant à la fois une meilleure anticipation des besoins, une mise en œuvre des tâches qui évite des oublis ou des doublons, une planification de l'action humanitaire qui a une vision stratégique et n'est pas seulement la juxtaposition de plusieurs projets* »⁸³⁷.

⁸³⁵ IASC, *Note d'orientation sur la mise en œuvre de l'approche de responsabilité sectorielle (cluster approach) pour renforcer l'action humanitaire*, 24 novembre 2006, p. 5.

⁸³⁶ <http://onerresponse.info/Coordination/ClusterApproach/Pages/Cluster%20Approach.aspx>.

⁸³⁷ LE COCONNIER M.-L., p. 118.

Il y a en tout 11 clusters dans le monde, chacun avec des chefs de file clairement désignés et avec des mandats spécifiques approuvés par le Comité permanent inter-organisations (IASC) qui définissent leurs rôles et leurs responsabilités. « *L'approche de responsabilité sectorielle est souple et n'est pas imposée à l'échelon des pays en tant que modèle universel. La coordination entre les clusters s'efforce de se baser sur les besoins et les informations du terrain* »⁸³⁸.

Grâce à des « responsables de cluster » désignés, l'approche cluster établit une division du travail claire et une meilleure définition des rôles et responsabilités entre les organisations humanitaires. Cela permet d'établir des partenariats plus efficaces et de mieux combler les lacunes dans l'aide humanitaire⁸³⁹. Ainsi, la réussite de ce projet réside en la capacité des différents acteurs de coordonner leur action afin de répondre efficacement aux problèmes humanitaires. En janvier 2006, seulement trois pays avaient été concernés par la mise en place de l'approche de responsabilité sectorielle. Il s'agissait de l'Ouganda, République Démocratique du Congo et du Libéria. Depuis avril 2006, la Somalie fait partie du projet⁸⁴⁰. Par la suite, de nouveaux pays ont été ajoutés à l'approche de responsabilité sectorielle suite à de nouvelles urgences notamment au Pakistan, à Jakarta en Indonésie et au Liban. Depuis 2007, l'Éthiopie fait également partie du projet. Dans la même année 12 autres pays se sont déclarés intéressés à adopter cette approche. Il s'agit de l'Afghanistan, de la Côte d'Ivoire, de l'Érythrée, de la Guinée, de Haïti, du Niger, de la République Centrafricaine, du Tchad, du Sri Lanka, du Soudan, du Timor Leste et du Zimbabwe.

Toutefois, la mise en œuvre de ces clusters ne signifie nullement que les organisations humanitaires vont se substituer aux gouvernements des États concernés. En effet, par principe chaque État est avant toute chose responsable de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et d'autres situations d'urgence qui surviennent sur son territoire. Par conséquent, l'État concerné est en premier lieu responsable du lancement, de l'organisation, de la coordination et de la mise en œuvre de l'assistance humanitaire sur son territoire⁸⁴¹. Ainsi, lorsque le pays possède un gouvernement qui fonctionne, les autorités nationales sont responsables de la direction et de la coordination de l'intervention humanitaire, avec ou sans participation internationale. Dans le meilleur des cas, l'approche cluster renforcera ses mécanismes par le biais de la participation active des autorités nationales et locales en

⁸³⁸ Ibidem.

⁸³⁹

<http://oneresponse.info/GlobalClusters/Education/publicdocuments/EC%20Coordinators%20Handbook%20FR%20Chapitre%201.pdf>.

⁸⁴⁰ IASC, *Terms of Reference, IASC Cluster Approach Evaluation, 1st Phase, Final Draft*, 25 Avril 2007, p. 1.

⁸⁴¹ Cf. Résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations unies.

coordination et des clusters ⁸⁴². Une coordination et une collaboration étroite avec les efforts du gouvernement en matière d'intervention humanitaire est un élément essentiel de l'approche cluster. Dans tous les cas, le coordinateur humanitaire/résident doit s'assurer que les mécanismes de coordination adoptés sont conformes à ceux du gouvernement.

3. Un Financement adéquat, ciblé dans le temps et flexible par la mise en place du CERF

Dans le contexte de la réforme humanitaire des Nations unies et en adéquation aux Principes du Good Humanitarian Donorship (GHDI), ont été développés des nouveaux mécanismes de financement dans le but d'améliorer la qualité et l'action de la réponse humanitaire ⁸⁴³ car la prévisibilité, l'efficacité et le succès des interventions humanitaires dépendent de la possibilité d'accéder facilement et au moment voulu à un financement d'urgence adéquat et flexible. Dès lors, la nouvelle approche vise à fournir des ressources financières nécessaires en relation avec les besoins des populations affectées par une crise ou une urgence.

En effet, avant la réforme, la majorité des appels éclairs ne produisait pas des fonds adéquats pour couvrir la phase initiale des opérations d'urgence. Les analyses statistiques des appels éclairs entre 2002 et 2005 ont démontré que la réponse, en moyenne, couvrait seulement 16% des besoins identifiés et cela après un mois du début de la crise ⁸⁴⁴. C'est pourquoi les initiatives de l'IASC pour renforcer le financement humanitaire dans le cadre du processus de réforme humanitaire mettent davantage l'accent sur le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF) qui a trois composantes : une composante don, une composante réponse rapide et la catégorie des urgences sous-financées.

Le CERF se définit comme un fonds de secours, accessible aux agences des Nations unies et dont le but est de compléter les mécanismes d'appels de fonds humanitaires existants

842

<http://onerresponse.info/GlobalClusters/Education/publicdocuments/EC%20Coordinators%20Handbook%20FR%20Chapitre%201.pdf>. Idem

843 Le GHDI constitue pour les bailleurs un forum de discussion sur les bonnes pratiques du financement humanitaire et sur d'autres sujets annexes. En définissant les principes (« les 23 Principes ») et les standards, le GHD fournit le cadre pour guider l'aide humanitaire officielle et un mécanisme pour encourager la responsabilité des plus grands bailleurs de fonds. Les « principes and Good Practice of Humanitarian Donorship », ont été adoptés à Stockholm le 17 juin 2003 par l'Australie, la Belgique, le Canada, la Commission Européenne, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, le Pays-Bas, la Norvège, la Suède, la Suisse, le Royaume Uni et les États-Unis. Pour plus de détails voir notamment : www.goodhumanitariandonorship.org/.

844 STODDARD A., HAVER K., HARMER A., *Operational Consequences of Reform Project. Humanitarian financing Reform*, Center on International Cooperation, ODI, Juin 2007, p. 9.

comme les appels éclairs ⁸⁴⁵ et les processus d'appels globaux (CAP) ⁸⁴⁶. Ce fonds est formé par les contributions volontaires des États membres des Nations unies et par des fondations et des donateurs privés. En effet, si l'UNDRO constitue le précurseur d'OCHA, l'un des problèmes de l'organisation a été pendant longtemps son financement. D'où un pas essentiel, franchi en 1974 et qui a consisté en la création d'un Fonds de contributions volontaires ⁸⁴⁷. Solution temporaire au départ, elle a été par la suite renouvelée périodiquement ⁸⁴⁸ de sorte qu'à présent la plus grande partie du budget provient de ces contributions et la partie qui est prélevée ponctionnée sur le budget ordinaire est désormais minime ⁸⁴⁹.

Puis, fut mis en place le Fonds central d'urgence auto-renouvelé (CERF) qui est à la disposition des agences opérationnelles pour leur permettre de faire face immédiatement à leurs premiers besoins financiers. Les agences doivent ensuite rembourser au fonds, les sommes reçues. Mais les agences avaient souvent du mal à rembourser ces fonds dans la mesure où les agences dépendent des contributions des États pour restituer au CERF les sommes empruntées. Par ailleurs, il peut arriver qu'aucun État ne manifeste d'intérêt pour une crise et ce type de situation peut entraîner un blocage à terme de ce mécanisme de re-financement.

C'est pourquoi la réforme propose une réorganisation du fonds afin que ce dernier devienne fonds de réponse d'urgence pour les crises aiguës (catastrophes soudaines, urgences) ou sous-financées (dans la limite d'un tiers des fonds du CERF). L'objectif est de permettre le renforcement de la capacité de réponse financière rapide et s'inscrit dans la logique de coordination de l'assistance humanitaire.

Toutefois, le CERF ne fait que compléter l'autre dispositif déjà existant, le Central Emergency Revolving Fund (CERF, Fond Auto-renouvelable d'Urgence). Ce mécanisme avait été créé en 1991 par la résolution 46/182 mais il s'est réformé en décembre 2005 avec le

⁸⁴⁵ Ces fonds servent à structurer la coordination de l'aide humanitaire au cours des 3 à 6 premiers mois de la période d'urgence.

⁸⁴⁶ Cf. <http://onerresponse.info/GlobalClusters/Education/publicdocuments/EC%20Coordinators%20Handbook%20FR%20Chapitre%201.pdf>. Ces fonds permettent de lever des fonds annuellement pour aider les contributeurs à programmer, mettre en œuvre et contrôler ensemble leurs activités et permettre aussi aux bénéficiaires de programmer l'aide distribuée.

⁸⁴⁷ Nations unies, doc.A/RES.3243 (XXIX), du 29 novembre 1974, « *Strengthening of the United Nations Disaster Relief Coordinator* ».

⁸⁴⁸ Nations unies, doc. A/RES.3532 (XXX), du 17 décembre 1975, « *Office of the United Assistance and Technical Cooperation Activities* ».

⁸⁴⁹ PETIT W.-E., « Les actions d'urgence dans les catastrophes : évolution des activités des organisations interétatiques et des organisations non gouvernementales » in, *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles, op. cit.*, p. 568.

nouveau CERF (Expanded CERF, E-CERF)⁸⁵⁰. La nouveauté avec la création de ce deuxième fond est qu'il complète le premier en ajoutant à la composante prêts (constituée de 50 millions USD), une composante dons (dont le montant s'élève à 450 millions USD) afin d'intervenir rapidement lors des situations d'urgence humanitaire, pour un montant total du fond qui s'élève à 500 millions USD. Cet outil s'insère parfaitement dans le cadre de la réforme humanitaire, car il consolide le rôle et le leadership du CH et/ou du CR et il renforce également l'approche de responsabilité sectorielle compte tenu du fait que les clusters jouent un rôle important lors de l'établissement des priorités parmi les différents projets à financer. De plus, pour souligner l'interconnexion entre tous les acteurs et tous les mécanismes qui prennent part à la réforme humanitaire, le Directeur du CERF est le CSU, et ce dernier est également le Secrétaire général d'OCHA.

Par ailleurs, les bénéficiaires du CERF sont les agences onusiennes et l'OIM. Étant donné qu'OCHA joue le rôle de gestionnaire du CERF, il n'est pas éligible pour bénéficier de fonds sous la forme de dons. Par contre, les ONG et le CICR ne peuvent pas postuler directement pour les fonds du CERF, mais elles y ont un accès indirect en tant que partenaires des agences onusiennes et de l'OIM. Toutefois, si les ONG ne peuvent pas postuler directement auprès du CERF, elles peuvent néanmoins, être incluses dans le processus à deux niveaux : d'une part, elles apportent leur contribution pour déterminer les secteurs les plus affectés et les projets prioritaires de réponse à travers les rencontres de coordination sur terrain pour prioriser les projets et les secteurs plus lacuneux grâce à leur participation dans les équipes sur le terrain (cluster, Country Team) ou, si celles-ci n'existent pas, grâce à des accords ad hoc ; et d'autre part, elles reçoivent les fonds du CERF en tant que partenaires exécutifs des projets financés par le CERF.

Outre, le CERF, le Pool fund représente le second mécanisme de financement humanitaire mis en place par la réforme de 2005. Le nom générique de ce fond est Common Humanitarian Fund (CHF). En août 2012, cinq CHFs existaient en République Centrafricaine (RCA), en RDC, en Somalie, au Sud-Soudan et au Soudan⁸⁵¹. Son objectif est de soutenir les financements accordés par les bailleurs de fonds pour les besoins d'urgence dans les pays qui se trouvent sous la direction du CH. Cet outil, en effet, appuie le rôle du CH en mettant à sa disposition un mécanisme apte à renforcer l'efficacité de la réponse humanitaire. Le fond est octroyé seulement pour les projets classés dans le Plan d'action humanitaire (PAH), c'est-à-dire des projets jugés indispensables et prioritaires par le Country's Policy and Institutional

⁸⁵⁰ Dans le cadre de notre analyse on préfère utiliser l'acronyme CERF. Voir à ce propos, <http://www.unocha.org/cerf/about-us/who-we-are>.

⁸⁵¹ Cf. <http://www.rdc-humanitaire.net/index.php/pooled-fund>.

Assessment (CPIA) et le Pool fund board, le conseil d'administration du PF. C'est une équipe composée par les NU, les ONG et les bailleurs de fonds qui identifie et établit les priorités parmi les projets dans les différentes régions du pays en garantissant la répartition et la gestion équitable des fonds.

Le premier PF a été institué en RDC en 2005 selon la volonté des Nations unies de promouvoir une approche plus coordonnée avec les ONG en matière d'assistance humanitaire ⁸⁵². La RDC à l'instar du Soudan, représente un des pays pilotes pour la mise en place du PF dans le cadre du Good Humanitarian Donorship (GHDI). Sous l'autorité du CH, le PF est devenu la plus grande source de financement pour les activités humanitaires dans les pays où il fut mis en place.

4. Des partenariats humanitaires solides

En juillet 2006, lors de la réunion entre les NU et les autres acteurs non onusiens, a été convenu de mettre en place le *Global Humanitarian Partnership* (GHP) qui doit se réunir annuellement. Il s'agit du quatrième pilier de la réforme humanitaire des NU, mais sa mise en place a été retardée par rapport au démarrage de la réforme elle-même. Il a été créé un Comité de Pilotage (Steering Committee) afin de superviser la préparation pour le GHP avec une première réunion qui s'est tenue en date du 12 octobre 2006 à Genève. Le comité, formé par quatre consortiums d'ONG le comité international des agences bénévoles (ICVA), le comité directeur pour l'action humanitaire (SCHR), InterAction, l'organisation des volontaires pour la coopération d'urgence (VOICE), de la fédération internationale de la Croix-Rouge (FICR), du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et des membres des Nations unies, a eu pour objectif de gérer les préparatifs pour la première réunion du GHP entre acteurs onusiens et non onusiens qui s'est tenue en juillet 2007. Afin d'organiser cette réunion, tous les pays avec un CH ont dû revoir les dispositions de coordination actuelle dans leur pays, y compris la participation des ONG dans le but de développer une vision globale et compacte de la coordination humanitaire. Cela a abouti à l'élaboration des Principes de Partenariat (PoP) et à la sélection de 23 pays pilotes pour la mise en place des Humanitarian Community Partnership Teams. Le but de cette réunion est de réunir les ONG travaillant sur le terrain, dans les régions du Sud, pour discuter des recommandations avancées lors d'une précédente rencontre dans le processus plus large de la réforme humanitaire. Les résultats de ces réunions ont été insérés dans la Réunion du GHP de 2007 ⁸⁵³.

⁸⁵² Voir à ce propos www.rdc-humanitaire.net.

⁸⁵³ *Humanitarian Reform Newsletter*, Septembre 2006, p. 4.

Ce pilier de la réforme qui a été rajouté plus tard vise à promouvoir tout un ensemble de relations entre les Nations unies et les autres acteurs non onusiens. La portée de l'intérêt que le CSU a donné à cet aspect vise à vouloir prendre plus en considération les ONG et à modifier la façon dont elles sont perçues. En particulier, il s'agira de renforcer le rôle des ONG nationales et locales face aux ONG occidentales.

B. Un leadership discutable

Afin de tester la faisabilité et la pertinence de la réforme, des essais « en situation » ont été opérés à partir de 2005. Des mécanismes de la réforme de 2005 ont ainsi été mis en place au niveau national en République Démocratique du Congo, au Liberia ou en Ouganda. Puis, dans un contexte de catastrophes naturelles, au Pakistan, suite au tremblement de terre d'octobre 2005. Au demeurant si l'objectif général de la réforme humanitaire des Nations unies est d'apporter une réponse humanitaire efficace et optimale, plus spécifiquement il s'agit de mieux coordonner les activités humanitaires entre les différents acteurs. Dès lors il convient de s'interroger sur la pertinence de cette réforme par rapport aux acteurs concernés afin d'en relever l'impact sur l'action humanitaire. Il ressort globalement de notre analyse et de l'expérience des ONG que, si bon nombre d'acteurs humanitaires ont accueilli la réforme avec frilosité, les insuffisances de la réforme les ont confortées dans leur position (1). Ce faisant il convient de revoir ces carences de la réforme afin de parvenir à une action humanitaire efficace et efficiente (2).

1. Des critiques fondées sur les insuffisances de la réforme humanitaire

Si depuis une dizaine d'années, tous les acteurs humanitaires s'accordent sur le besoin de coordonner, reste à savoir sous quelle autorité et selon quelles modalités ? Le moins qu'on puisse dire c'est que les ONG apparaissent partagées sur la question de la réforme humanitaire des Nations unies. Ainsi « *si certaines organisations humanitaires n'y sont pas hostiles par principe, nombreuses sont encore celles à hésiter à s'y impliquer effectivement* »⁸⁵⁴. C'est notamment le cas de Médecins sans frontières qui considère par exemple la réforme avec beaucoup de réticence, dans la mesure où l'organisation estime qu'elle pourrait entraver l'indépendance des ONG.

Les autres ONG bien qu'ayant accepté de participer au processus, n'hésitent pas à mettre l'accent sur certaines incohérences voire manquements. Assurément, c'est la question du financement humanitaire qui a fait l'objet de nombreuses critiques. Certaines ONG estiment que beaucoup reste à faire pour faire parvenir les fonds du CERF aux ONG, qui effectuent la

⁸⁵⁴ RYFMAN P., « Les ONG, acteurs incontournables de l'aide internationale », *RICR, op. cit.*, p. 19.

majeure partie du travail humanitaire, dans des délais raisonnables. L'une des plus grandes préoccupations demeure le manque de transparence dans la destination de ces fonds et la question de savoir s'ils sont alloués exclusivement en fonction des besoins ou selon d'autres considérations ⁸⁵⁵.

Sur cette question, l'ONG Save the children a souligné plusieurs préoccupations dont la lenteur des décaissements, le manque de transparence, les problèmes des relations entre les Nations unies (ONU) et les ONG sur le terrain et une mauvaise communication sans oublier de faire valoir que si un accès direct aux fonds du CERF n'était pas accordé aux ONG, le CERF ne pourrait jamais atteindre son plein potentiel ⁸⁵⁶. Des observations similaires ont été à peu près faites par l'ONG Oxfam ce qui traduit les profondes attentes des ONG à propos des mécanismes de financements institués par la réforme ⁸⁵⁷.

Par ailleurs, si la question du financement a plus particulièrement retenu l'attention, d'autres aspects de la réforme n'ont pas manqué de faire l'objet de critiques. Action contre la faim s'est plus particulièrement intéressée à la question des clusters. L'organisation souligne de prime abord la nécessité d'une meilleure coordination des acteurs humanitaires en vue d'une efficacité des opérations humanitaires. Toutefois, elle regrette que la cohérence stratégique entre les mécanismes existants avant la réforme et la réforme cluster ne soit pas claire. De même, le processus de suivi de la réforme du cluster n'a pas été défini. Alors que les objectifs d'amélioration de l'aide aux populations en détresse ont été clairement énoncés, aucun indicateur ou critère n'a été prévu à ce stade. Dès lors, tous les membres de clusters (agences des Nations unies, les organisations humanitaires, etc.) doivent s'entendre sur la définition des

⁸⁵⁵ https://icvanetwork.org/system/files/versions/doc00003933_fr.pdf Cf. Rapport de synthèse intitulé « *Revue de l'engagement des ONG vis-à-vis du processus global de réforme humanitaire* » qui fait le point sur les efforts actuels de réforme humanitaire au niveau global du point de vue des ONG. Il se base sur un ensemble d'études-pays effectuées entre novembre 2008 et février 2009 concernant la réforme humanitaire dans cinq pays : l'Afghanistan, la République démocratique du Congo, l'Éthiopie, le Soudan et le Zimbabwe. Des leçons tirées d'autres contextes ont également été prises en compte pour renforcer l'analyse et fournir une vue d'ensemble de la réforme humanitaire.

⁸⁵⁶ http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/cerf2007_1.pdf.

⁸⁵⁷ <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/The%20UN%20Central%20%20Emergency%20Fund%20One%20Year%20On.pdf> : Oxfam se félicite du CERF comme une contribution essentielle à la réforme du système humanitaire international. Cependant, Oxfam s'inquiète du fait que, dans sa première année d'opération et malgré les progrès réalisés, le CERF a encore un long chemin à faire pour atteindre son plein potentiel. En effet, les ONG ne peuvent accéder directement à un financement du CERF. De plus, les agences de l'ONU bénéficient d'un grand pourcentage des allocations du CERF. Ces insuffisances ont réduit de façon significative la réponse rapide du CERF et cela pourrait avoir des conséquences négatives à moyen terme pour le système de réponse humanitaire dans son ensemble. L'avenir des ONG humanitaires dépend de l'amélioration de leur accès aux ressources du CERF et la disponibilité continue des autres sources de financement (bilatéral). L'étude révèle également un manque de tenue des dossiers et d'évaluation, ce qui rend difficile dans de nombreux cas pour juger de l'impact du CERF.

indicateurs, afin que l'impact de la réforme puisse être évalué de manière objective et transparente. Se pose ainsi la question de savoir quelle organisation indépendante (en d'autres termes, quel organe impartial) permettra d'évaluer *a posteriori* les performances d'un cluster ⁸⁵⁸ ?

En outre, si dès le début de la réforme la question du choix du coordonnateur s'est posée, à ce jour des failles subsistent dans le leadership humanitaire. Ainsi dans quatre des cinq pays concernés, l'absence de leaders humanitaires forts et expérimentés a été constatée. Les Nations unies ont continué à nommer des coordonnateurs humanitaires (CH) non qualifiés, qui ont une approche inadaptée de l'action humanitaire, sous-estiment le rôle des ONG, méconnaissent l'importance du partenariat et ignorent l'impact stratégique que de petits financements peuvent avoir sur la réponse humanitaire » ⁸⁵⁹.

Enfin, des questions connexes se posent dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme humanitaire. Ainsi la question des personnes déplacées internes (PDI) n'a pas été suffisamment traitée et le recours à l'armée dans le cadre du pôle de logistique pourrait, dans certains cas, assurer une intervention rapide en cas d'urgence. Cependant, tout appel aux forces armées doit obéir à des critères très stricts et respecter les directives internationales.

Pour finir, deux éléments doivent être soulignés. D'une part, les études-pays indiquent que la participation des ONG dans les processus de réforme a été inégale. Dans de nombreux cas, les ONG internationales, nationales et locales ne sont que vaguement au courant des rouages de la réforme humanitaire. Dans certains clusters globaux, les efforts de plusieurs ONG pour s'engager lors de la mise en œuvre des réformes initiales ont été repoussés ou ont reçu un accueil glacial de la part des agences des Nations unies concernées. Cette situation s'est améliorée, mais il a fallu un certain temps pour que des ONG aient à nouveau envie de s'engager. De plus, quand les ONG se sont impliquées dans le mécanisme des clusters, elles ont souvent été submergées par les réunions et ne se sont pas senties traitées d'égal à égal. Elles ont par ailleurs le sentiment que la réforme ne fait que peu cas de la responsabilité vis-à-vis des communautés affectées par les crises. D'autre part, se pose la question de l'implication des partenaires locaux, les institutions, les communautés et la société civile. La réforme ne précise pas dans quelle mesure les partenaires locaux sont impliqués, alors que cet élément semble être essentiel à la réalisation des objectifs, tant en ce qui concerne la configuration de l'approche cluster et sa mise en œuvre. La focalisation originale de la réforme sur la société internationale s'est faite au détriment des acteurs nationaux et locaux. Dans les situations de conflits armés, l'implication des gouvernements représente un défi additionnel pour les acteurs

⁸⁵⁸ *Action contre la Faim International positioning vis-à-vis the reform of clusters*, Advocacy, ACFIN, Janvier 2007.

⁸⁵⁹ Ibidem.

humanitaires qui cherchent à répondre aux besoins où qu'ils soient, de manière impartiale et indépendante. Ainsi, les efforts de réforme menés par les Nations unies, axés sur des aspects techniques et procéduraux, n'ont pu jusqu'à présent gérer ces enjeux de manière convaincante. Les ONG locales et nationales souvent, en raison de leur capacité opérationnelle et managériale limitées demeurent confrontées à des difficultés d'accès aux fonds ou de participation réelle aux mécanismes de coordination.

Ces différentes lacunes ainsi que la lourdeur administrative de l'ONU n'ont pas manqué d'exacerber les frustrations des ONG pour qui la réforme apparaît moins comme un positionnement, mais plutôt comme un véritable leadership qui pourrait compromettre gravement la mise en œuvre de la réforme humanitaire pourtant nécessaire.

2. Une réforme perfectible

À l'issue des différentes phases de la mise en œuvre de la réforme humanitaire des Nations unies, de nombreuses recommandations ont été faites par les ONG. Qu'il s'agisse de l'amélioration de l'accès des ONG aux mécanismes de financement, du renforcement des partenariats entre les acteurs humanitaires ou de la clarification de l'approche cluster. Au demeurant, le Professeur Philippe Ryfman affirme que « *si les Nations unies semblent vouloir manifester une large ouverture, non seulement à la participation des ONG, mais aussi à une élévation de leur degré de co-responsabilité, bien des interrogations demeurent non résolues* »⁸⁶⁰.

Fort de ce constat ce dernier proposait

le renforcement de la cohérence entre acteurs à partir de l'existant et en la perfectionnant, plutôt qu'à travers la mise en œuvre d'une nouvelle superstructure, risquant de s'avérer très lourde, bureaucratisée et finalement peu efficiente ? Avec le risque supplémentaire de constituer une inutile source de remise en cause de l'indépendance de l'acteur ONG et de l'ensemble des acteurs non gouvernementaux d'ailleurs, CICR compris.⁸⁶¹

Si cette position semble justifiée eu égard aux insuffisances et aux limites constatées dans la mise en pratique de la réforme, elle paraît tout de même extrême dans la mesure où elle se fonde essentiellement sur l'impact de la réforme sur les ONG. Ce faisant, il convient de privilégier, l'impact de la réforme sur la réponse humanitaire autrement dit il s'agit de savoir si la réforme a permis de mieux prendre en compte le sort des populations victimes de catastrophes .

Pour autant, le malaise des ONG principaux acteurs de la mise en œuvre de la réforme reste tangible et peut affecter durablement le succès de cette réforme. Dès lors des solutions

⁸⁶⁰ RYFMAN P., « Les ONG acteurs incontournables de l'aide humanitaire », *op. cit.*, p. 20.

⁸⁶¹ Ibidem.

existent notamment la formalisation des règles de coordination humanitaire sous l'égide de tous les acteurs humanitaires. Cette approche aurait un double mérite, d'une part elle prendrait en compte le travail déjà effectué par les Nations unies sur ce sujet en y intégrant les propositions des organisations partenaires et d'autre part, elle servirait de cadre juridique de référence à une pratique empirique.

Conclusion du Chapitre II

Depuis son avènement, l'aide humanitaire internationale ne cesse de connaître des mutations. L'évolution la plus importante de ces dernières années a concerné l'augmentation exponentielle de ses acteurs avec une dominante de plus en plus privée. C'est pourquoi il est paru opportun dans le cadre de cette étude, d'identifier ces acteurs et montrer leurs influences respectives sur le développement de l'action humanitaire. Si les ONG apparaissent de plus en plus comme des acteurs incontournables, la détermination de leur statut juridique en droit international est nécessaire afin de sécuriser le cadre juridique de leurs interventions ainsi que leur personnel. Au demeurant, la sécurisation du cadre juridique d'intervention des acteurs humanitaires passe inéluctablement par l'édification d'un véritable espace humanitaire propice à l'épanouissement de l'aide humanitaire internationale.

À côté des acteurs privés, les groupements d'États qu'il s'agisse de l'ONU ou de l'UE entendent occuper également cet espace non sans susciter de nombreuses interrogations quant à la légitimité de leurs interventions. Quant à l'État, celui-ci apparaît de plus en plus comme un acteur isolé au sein de l'espace humanitaire dans la mesure où l'humanitaire contemporain revendique son indépendance face au politique. Les méfiances envers les interventions d'humanité et plus récemment face à l'ingérence humanitaire ou même face aux interventions humanitaires étatiques civiles, ont fini de conforter les opposants de l'action humanitaire de l'État.

Par ailleurs, le fait que les fournisseurs de l'aide ne répondent pas tous aux mêmes règles juridiques, comme le fait qu'ils ne soient pas liés par une relation hiérarchique, favorise des activités concurrentes. Ainsi, comme il a été souligné, « *l'aide est apportée par des organisations internationales, par des programmes et organes à l'intérieur de l'ONU, par des ONG très diversifiées en ce qui concerne leur domaine d'action, par le Mouvement de la Croix-Rouge etc. Cette cohabitation comporte des problèmes de double emploi, de concurrence pratique, bien que le schéma idéal reste celui de la complémentarité des efforts guidés par le principe de subsidiarité : des efforts entrepris au niveau le plus pertinent et satisfaisant de l'action humanitaire* »⁸⁶².

Même si, l'importante réforme humanitaire enclenchée depuis 2005 par les Nations unies connaît des insuffisances, cette réforme peut constituer un début de solution dans la mesure où l'avenir montre que le cloisonnement des acteurs humanitaires ne paraît plus possible. En outre, l'exigence de transparence, les fonds de plus en plus limités rendent nécessaires cette

⁸⁶² PETIT W.-E., « Les actions d'urgence dans les catastrophes : évolution des activités des organisations interétatiques et des organisations non gouvernementales », in *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, op. cit., p. 563.

coordination. Il importe dès lors que les acteurs humanitaires hors du système de coordination des Nations unies acceptent de l'intégrer afin d'asseoir une véritable politique de l'efficacité de l'action par les apports respectifs.

CONCLUSION DU TITRE I

La stratégie juridique de l'action humanitaire s'est beaucoup diversifiée. Ainsi,

l'effort matériel d'assistance se conjugue de plus en plus souvent avec d'autres voies. Désormais, il ne voisine plus uniquement avec la protection juridique. Alerter, témoigner, voire faire des efforts en faveur de la mise en œuvre au plan international de la répression des violations du droit humanitaire sont d'autres voies tout aussi importantes aujourd'hui. Ensemble, elles constituent l'action humanitaire.⁸⁶³

Ces différentes formes que peut prendre l'action humanitaire pose des problèmes distincts auxquels des solutions distinctes doivent être apportées. À cet effet, les déficits constatés dans la mise en œuvre des règles juridiques de protection des personnes durant les catastrophes ont été quelque peu comblés par le processus de justice pénale internationale dont la cour pénale internationale représente un aboutissement certain. Le véritable défi de la Cour reste de pouvoir représenter un mécanisme universel et impartial de répression des violations du DIH en dépit des obstacles qui entravent son fonctionnement. En ce qui concerne l'effort matériel d'assistance humanitaire, la reconnaissance des différents acteurs humanitaires notamment les ONG en tant que sujets de droit international tout comme l'édification d'un véritable espace humanitaire sont des conditions *sine qua non* pour une action humanitaire efficace.

Par ailleurs, « *si l'effort de coordination effectué par les Nations unies en matière humanitaire aussi bien dans les conditions de conflits armés que lors de catastrophes naturelles apparaît comme le signe d'une réelle solidarité internationale, le bilan de l'action humanitaire des Nations unies est souvent présenté comme décevant, en particulier pour tout ce qui concerne l'accès aux victimes* »⁸⁶⁴. En effet, l'accès aux victimes reste une des principales lacunes du droit de l'action humanitaire. Nonobstant les avancées conceptuelles sur cette question, les États restent peu enclins à ouvrir leurs frontières aux organismes humanitaires de façon générale voire entravent la mise en œuvre de l'aide humanitaire. Si le droit international ne saurait admettre ces velléités souverainistes de la part de certains États, l'utilisation de la force armée en vue de la mise en œuvre de l'action humanitaire est-elle pour autant justifiée ?

⁸⁶³ DOMESTICI-MET M.-J., in *Aide humanitaire internationale, un consensus conflictuel*, *op. cit.*, p. 337.

⁸⁶⁴ TAVERNIER P., *op. cit.*, *Questions internationales*, p. 62.

TITRE II.

LES MODALITÉS DE L'ACTION HUMANITAIRE NON CONSENTIE

L'accès humanitaire est l'une des questions les plus problématiques en matière d'action humanitaire. Si cette interrogation reste récurrente, elle va cependant se poser avec beaucoup plus d'acuité dans la décennie quatre-vingt-dix avec le débat sur l'ingérence humanitaire⁸⁶⁵. Si la notion d'ingérence n'a pas été consacrée par le droit positif, elle a toutefois le mérite d'avoir réactualisé le débat sur un prétendu droit d'intervention humanitaire lequel permettrait à un ou plusieurs États d'intervenir militairement sur le territoire d'un autre État en vue de sauver des populations en détresse.

Par ailleurs le débat sur l'ingérence humanitaire a également permis de constater que le droit international humanitaire s'avérait inadapté aux conflits contemporains. En effet « *conçu en priorité pour les conflits armés internationaux, le « droit de Genève » ne comportait aucune disposition relative à la mise en œuvre du droit humanitaire dans les conflits non internationaux* »⁸⁶⁶. Dès lors, « *ce « péché originel » du droit international humanitaire va constituer la raison profonde de l'intervention du Conseil de sécurité dans le domaine humanitaire* »⁸⁶⁷. Ce faisant, sous couvert du chapitre VII de la Charte des Nations unies et sans le consentement des autorités étatiques, le Conseil de sécurité va autoriser le déploiement de la force armée en vue de la sécurisation et de l'acheminement de l'aide humanitaire internationale. On a alors parlé d'une militarisation de l'aide internationale.

L'intervention humanitaire et la militarisation de l'aide internationale ont certes des modalités et des finalités communes à savoir l'utilisation de la force armée en vue de la mise en œuvre de l'action humanitaire, mais elles posent des problématiques différentes auxquelles il conviendra d'apporter des solutions différentes.

Ainsi, si l'utilisation de la force armée en vue de la réalisation de l'aide internationale pose un problème éthique lié au mélange des genres critiquable entre l'action militaire et l'action humanitaire, les attaques récurrentes à l'égard des acteurs humanitaires, les pillages systématiques de l'aide internationale et l'insécurité grandissante au sein de « l'espace humanitaire » rendent inévitables la présence des forces armées au sein de « l'espace humanitaire ». Pour autant, le véritable défi consistera à concilier deux acteurs que tout oppose au sein d'un même espace afin qu'ils permettent la réalisation d'un objectif commun : permettre à l'aide humanitaire d'accéder aux populations sinistrées (Chapitre I).

⁸⁶⁵ Cf. Chapitre I Titre II, Première partie.

⁸⁶⁶ KERBRAT Y., *La référence au Chapitre VII de la Charte des Nations unies dans les résolutions à caractère humanitaire*, Paris, LGDJ, 1995, p. 2.

⁸⁶⁷ Ibidem.

De son côté, l'intervention humanitaire pose un problème de légalité. En effet, utiliser toutes les ressources à la disposition de la société internationale y compris la force armée en vue de faire cesser les violations graves des droits humains commises par des autorités politiques à l'égard de leurs propres concitoyens est moralement louable voire souhaitable. Toutefois, le problème qui se pose, est qu'à ce jour, le recours à la force fait l'objet d'une interdiction formelle en droit international nonobstant deux exceptions consacrées. Ce faisant, en dehors de ces dérogations classiques, le recours à la force reste inadmissible au sein de la société internationale quand bien même ce recours serait motivé par des considérations humanitaires. Cependant, eu égard aux mutations de la société internationale, marquée par l'interdépendance entre les États ainsi que le développement de la coopération et de la solidarité internationale, l'affirmation du principe de non intervention n'empêche pas de considérer l'intervention humanitaire comme une pratique pouvant être compatible avec le droit international contemporain. Mieux, on peut y voir un droit souhaité dont l'incorporation au droit positif permettrait de sauvegarder de nombreuses vies humaines (Chapitre II).

CHAPITRE I.

L'EMPLOI DE LA FORCE ARMÉE EN VUE DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'AIDE HUMANITAIRE INTERNATIONALE

Le maintien de la paix et de la sécurité est la principale mission de l'Organisation des Nations unies-le premier but énoncé dans la Charte. La manière dont nous nous acquittons de cette mission aura une influence profonde sur notre avenir et sur la légitimité et la crédibilité de la société internationale telle que nous la connaissons. Le recours par la communauté internationale à des opérations de maintien de la paix, au nom de l'intérêt commun, doit être crédible et légitime. Une force crédible, mais non légitime peut obtenir des résultats dans l'immédiat, mais ne bénéficiera pas longtemps d'un soutien international. Une force légitime, mais non crédible même si elle peut bénéficier d'un appui universel sera incapable de s'acquitter de son mandat. ⁸⁶⁸

« La logique sécuritaire de la Charte des Nations unies n'intégrait pas les questions humanitaires dans les prérogatives de l'Organisation. Et pourtant depuis les années quatre-vingt-dix, l'ONU est devenu un acteur majeur de la mise en œuvre de l'action humanitaire. En effet, amorcée à l'occasion de la crise du golfe, l'action humanitaire des Nations unies a connu depuis des développements considérables, à tel point que les opérations militaro-humanitaires apparaissent de nos jours comme la forme principale d'intervention militaire du Conseil de sécurité » ⁸⁶⁹. Si cette évolution ne traduit pas une réforme du système international, on peut cependant relever un progrès indéniable au sein des Nations unies dans la volonté de faire appliquer effectivement les textes consacrant un droit à l'assistance humanitaire.

Pour autant, si cette initiative du Conseil est méritoire, sur le plan juridique, se pose un problème. En effet, selon le droit international, la pénétration d'un territoire étranger par les forces armées sans l'accord ou contre la volonté de l'État concerné même sous couvert d'assistance humanitaire constitue une violation de la souveraineté de cet État.

Déterminé à mettre en œuvre l'assistance humanitaire et soucieux d'inscrire son approche dans la légalité internationale, le Conseil de sécurité va interpréter de façon extensive la Charte des Nations unies afin d'établir un lien entre assistance humanitaire et chapitre VII de la Charte (Section I). Quoique discutable, cette approche reste légale. Pour autant, il conviendrait de s'interroger sur les impacts ou du moins les répercussions de cette approche sur le droit et la pratique internationale (Section II).

⁸⁶⁸ ANNAN K., Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, Déclaration lors du séminaire « les derniers enseignements des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations unies » New York, 17 novembre 1997, SG/SM/97/268.

⁸⁶⁹ BETTATI M., Préface de l'ouvrage de Yann Kerbrat, *La référence au Chapitre VII de la Charte des Nations unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, Paris, LGDJ, 1995, *op. cit.*

SECTION I.

UNE APPROCHE RÉSULTANT D'UNE INTERPRÉTATION EXTENSIVE DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES

Ces dernières années, l'humanitaire est devenu une composante essentielle des relations internationales⁸⁷⁰. À cet effet, le Conseil de sécurité a été amené à jouer un rôle crucial en adoptant diverses résolutions qui ont progressivement élargi le concept de « menace contre la paix » (§ 1) et métamorphosé la pratique du maintien de la paix (§ 2).

§ 1. UN ÉLARGISSEMENT DE LA NOTION DE MENACE CONTRE LA PAIX

De l'analyse des principales résolutions du Conseil de sécurité à caractère humanitaire et de la pratique qui en découle, il ressort un fait dominant : les situations de catastrophes humanitaires et de violations massives des droits de l'homme sont désormais qualifiées de menace contre la paix et la sécurité internationales (B). Un tel constat est de nature à rendre impératif, le rappel sommaire de la signification donnée à la notion de « menace contre la paix » dans l'interprétation de l'article 39 de la Charte (A).

A. La notion de « menace contre la paix et la sécurité internationales » : une notion difficile à cerner

Selon l'article 39 de la Charte des Nations unies, « *le champ d'action du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix concerne les cas de « menace contre la paix » de « rupture de la paix » ou d'acte d'« agression »* »⁸⁷¹. L'expression « menace contre la paix » semble toutefois la plus employée par le Conseil de sécurité en vue de mettre en œuvre les prérogatives qui lui sont conférées par la Charte.

« *Ce choix du Conseil réside dans le fait que l'expression « menace contre la paix » apparaît comme une notion indéterminée pour laquelle les rédacteurs de la Charte ont opté afin d'octroyer au Conseil de sécurité une grande capacité d'action* »⁸⁷² voire un pouvoir discrétionnaire. On remarquera à cet égard

⁸⁷⁰ Le professeur Bettati évoque l'« *élargissement du mandat humanitaire de l'ONU* ». Cf. BETTATI M., « L'ONU et l'action humanitaire », *Politique étrangère*, 1993, p. 634.

⁸⁷¹ Cf. Article 39 de la Charte des Nations unies.

⁸⁷² D'ARGENT P., D'ASPROMONT LYNDEN J., DOPAGNE F., VAN STEENBERGHE R., « *La Charte des Nations unies, commentaire article par article* », 3^e édition, COT J.-P., PELLET A., FORTEAU M., *Commentaire de l'article 39 de la Charte*, p. 1154 : des trois situations visées par l'article 39, celle de « menace contre la paix » est assurément la plus large ; GAJA G., « *Réflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial* », *RGDIP*, 1993-I, p. 299 : dans les travaux préparatoires de la Charte c'est d'une manière délibérée qu'on a omis de préciser le concept de « menace contre la paix » à l'article 39 » ; DUPUY P.-M., « *Sécurité collective et organisation de la paix* », *RGDIP*, 1993, p. 617-627.

qu'aucune indication dans la Charte ne permet de déterminer le contenu exact de cette notion. La doctrine majoritaire s'accorde à dire que l'expression désigne toute situation potentiellement dangereuse pour la paix et la sécurité internationales »⁸⁷³. Il serait d'ailleurs inutile de polémiquer sur la question de la définition de la notion quand on sait que face au constat d'une menace à la paix, il revient au Conseil d'examiner en toute objectivité la gravité de la situation en cause et ensuite de voir quelles sont les actions concrètes qui peuvent être menées. « *L'article 39 ne fixant aucune limite au pouvoir discrétionnaire de qualification du Conseil de sécurité, qui n'est susceptible d'aucun contrôle juridictionnel, ni encadré par une définition limitative de la rupture de la paix, de la menace contre la paix ou de l'agression* »⁸⁷⁴.

De plus, « *la particularité et l'intérêt de la notion tiennent toutefois à ce que le Conseil de sécurité peut y recourir en l'absence même d'une rupture effective de la paix consécutivement à un emploi de la force armée. La menace contre la paix supposant seulement l'existence d'un danger, actuel et non pas seulement virtuel [...]* »⁸⁷⁵. Ainsi, au cours de la guerre froide lors de la période des mouvements de décolonisation, le Conseil de sécurité a pu, dans deux cas seulement, constater l'existence de situations représentant des menaces contre la paix et la sécurité internationales en raison du fait que les conflits en cause ne touchaient pas les intérêts de l'une des grandes puissances⁸⁷⁶. Ces qualifications sont intervenues d'abord au lendemain de la proclamation de

⁸⁷³ COMBACAU J., *Le Pouvoir de sanction de l'ONU. Étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974, p. 99-100 : une menace contre la paix au sens de l'article 39 est une situation dont l'organe compétent pour déclencher une action de sanctions déclare qu'elle menace effectivement la paix.

⁸⁷⁴ LAGRANGE E., *Les opérations de maintien de la paix et le chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Paris, Montchrestien 1999, p. 36.

⁸⁷⁵ D'ARGENT P., D'ASPREMONT LYNDEN J., DOPAGNE F., VAN STEENBERGHE R., « *La Charte des Nations unies, commentaire article par article* », *op. cit.*

⁸⁷⁶ En 1950, le Conseil de sécurité a expressément qualifié la situation en Corée de rupture de la paix dans la résolution 83 du 27 juin 1950 : « Le Conseil de sécurité ayant constaté que l'attaque dirigée contre la République de Corée par des forces armées venues de Corée du nord constitue une rupture de la paix ».

l'indépendance de la Rhodésie du Sud par une partie de la population ⁸⁷⁷, puis, afin de lutter contre le régime d'Apartheid qui bafouait les droits de la majorité noire en Afrique du sud ⁸⁷⁸.

Quelques années plus tard, avec la fin de la guerre froide, les constatations de menace contre la paix se multiplient et pour comprendre cette nouvelle logique du Conseil de sécurité il faudrait revenir à la notion de paix dont la conception est modifiée. À cet égard, on constate qu'à l'origine, la « paix » au sens de l'article 39, s'entendait de manière « négative » ou « sécuritaire », en ce sens qu'elle impliquait l'absence de recours à la force armée dans les relations internationales. Cela se comprend aisément, car au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la charte avait pour but principal d'éviter l'éclatement d'un conflit semblable. De nos jours, il serait cependant réducteur de limiter la notion de paix à l'absence de conflit armé international. De manière positive ou structurelle, la paix suppose en effet, plus largement l'établissement de conditions propices au développement politique, économique et social des États. Ce qui ne manque pas d'englober le nécessaire respect de quelques droits fondamentaux des personnes assujetties à leur pouvoir ⁸⁷⁹.

Cette idée sera confirmée par une déclaration du Conseil de sécurité du 31 janvier 1992 selon laquelle « *la paix et la sécurité internationales ne découlent pas seulement de l'absence de guerre et de conflits armés. D'autres menaces de nature non militaire à la paix et à la sécurité internationales trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans les domaines économiques, social, humanitaire ou écologique* » ⁸⁸⁰. Dans la logique de cette déclaration l'ancien Secrétaire général des Nations unies (Boutros Boutros-Ghali) dans son Agenda pour la paix affirmait que les nouvelles menaces trouvent

⁸⁷⁷ La minorité blanche avait proclamé unilatéralement l'indépendance du pays le 11 novembre 1965, le Conseil de sécurité fut alors saisi par la Grande Bretagne qui sollicitait de l'aide afin de rétablir son autorité. Après avoir demandé aux membres de l'ONU de ne pas reconnaître ce régime, il recommanda la mise en place d'un embargo sur les fournitures militaires et le pétrole. Toutefois, ces mesures se révélèrent inefficaces. L'année suivante, le Conseil de sécurité constata « que la situation actuelle en Rhodésie du sud [constituait] une menace contre la paix et la sécurité internationales » puis il prit des mesures économiques, d'embargo total, pour mettre un terme à la situation (S/RES/232 (1966) du 16 décembre) . Cf. COHEN-JONATHAN G., « Commentaire de l'article 39 », *op. cit.*, p. 657 : cette constatation claire et déterminante avait été précédée d'une résolution du 20 novembre 1965 où le Conseil avait simplement déclaré que le maintien dans le temps de la situation constituait une menace à la paix, constatation qui ressortait beaucoup plus du chapitre VI de la Charte que du Chapitre VII.

⁸⁷⁸ En 1977, le Conseil de sécurité a pris contre l'Afrique du sud une série de mesures de sanctions. La première fut un embargo sur les armes à destination du pays, après avoir constaté que de telles acquisitions constituaient « une menace pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales » (S/RES 418 (1977) du 4 novembre, S/RES 421(1977) du 9 décembre) au regard de la politique et des actes du gouvernement sud-africain.

⁸⁷⁹ Commentaire de la Charte article par article, *op. cit.*, 3^e édition, 2005, p. 1145-1146.

⁸⁸⁰ S/23500 cité par Commentaire de la Charte article par article, p. 1154.

tout autant leur source dans des conflits internes et des problèmes économiques et sociaux, que dans les conflits inter-étatiques ⁸⁸¹.

Par ailleurs, la multiplication des qualifications de situations en menace contre la paix se justifie par le caractère de plus en plus interne des conflits contemporains. D'ailleurs, l'ONU doit désormais faire face à une « *substitution quasi généralisée des affrontements intra-étatiques aux guerres inter-étatiques* » ⁸⁸². En plus de ne plus opposer des États, « *les conflits contemporains ont tendance à se concentrer dans les pays du Tiers-Monde* » ⁸⁸³. Ainsi, après la chute du bloc de l'Est, le Conseil de sécurité a souvent utilisé la notion de « menace contre la paix » pour servir de fondement à diverses opérations humanitaires dans le cadre du chapitre VII en qualifiant des crises humanitaires de menaces contre la paix.

B. La qualification des crises humanitaires en menace contre la paix

La résolution 688 apparaît ainsi une première d'une longue série de résolutions, car pour la première fois, une situation de crise interne a été qualifiée de « menace contre la paix » ⁸⁸⁴. Un pas supplémentaire allait cependant être franchi en 1992 avec l'adoption les 13 août et 2 décembre des résolutions 770 et 794 ⁸⁸⁵ relatives respectivement à la Bosnie-Herzégovine et à la Somalie. Dans la résolution 770 le Conseil considère que « *la situation en Bosnie Herzégovine constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales* ». Cette résolution sera confirmée lors du drame Somalien pour lequel le Conseil estime que « *l'ampleur de la tragédie humaine causée par le conflit en Somalie [...] constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales* ». Dans ces deux situations, le Conseil de sécurité autorisait les États membres à user de « *tous les moyens* »

⁸⁸¹ A/47/277 de l'Assemblée générale des Nations unies.

⁸⁸² COT J.-P., « Avant-propos », in *Opérations des Nations unies. Leçons de terrain. Cambodge, Somalie, Rwanda, ex-Yougoslavie*, COT J. (dir.), symposium Enseignements des expériences de l'ONU, organisé par la Fondation pour les Études de Défense les 16 et 17 juin 1995, p. 35.

⁸⁸³ CASSESE A., « La guerre civile et le droit international », *RGDIP*, tome 90, n° 3, 1986, p. 554.

⁸⁸⁴ Résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 : Le Conseil de sécurité : « profondément préoccupé par la répression des populations civiles irakiennes dans de nombreuses parties de l'Irak, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde, laquelle a conduit à un flux massif de réfugiés vers des frontières internationales [...] qui menace la paix et la sécurité internationales » ; Voir à propos de cette résolution le colloque intitulé « *Nouvel ordre mondial et Droits de l'homme- la guerre du golfe* », TAVERNIER P. (éd.), Paris, Publisud, , 1993, 211 p.

⁸⁸⁵ S/RES/794, du 3 décembre 1992 : « considérant que la situation actuelle constitue un cas unique et conscient de sa détérioration, de sa complexité et de son caractère extraordinaire, qui appellent une réaction immédiate et exceptionnelle ; Estimant que l'ampleur de la tragédie humaine causée par le conflit en Somalie, qui est encore exacerbée par les obstacles opposés à l'acheminement de l'aide humanitaire, constitue une menace contre la paix et à la sécurité internationales ».

nécessaires » pour acheminer l'aide humanitaire. Son action était également située dans le cadre du chapitre VII ⁸⁸⁶.

De même, en 1993, devant les événements tragiques en Haïti, il se déclarait : « *profondément préoccupé par le fait que la persistance de [la] situation contribue à entretenir un climat de peur de la persécution et de désorganisation économique, lequel pouvait accroître le nombre de haïtiens cherchant refuge dans des États membres voisins et convaincu que cette situation doit être inversée pour qu'elle n'ait pas d'effets nocifs dans la région* ». Fort de ce constat, le Conseil de sécurité concluait que « *dans ces conditions uniques et exceptionnelles, la persistance de la situation menace la paix et la sécurité internationales dans la région* » ⁸⁸⁷. Le Conseil a réitéré sa position face au conflit qui se déroulait au Rwanda en estimant que les violences qui y ont été commises menaçaient la paix et la sécurité dans la région ⁸⁸⁸. Ce fut également le cas en Bosnie Herzégovine en 1994 ⁸⁸⁹ ; dans la région des grands lacs ⁸⁹⁰ en 1996 ; au Kosovo en 1999⁸⁹¹ ; puis au Soudan en 2004 ⁸⁹², etc. Évidemment cette liste n'est pas exhaustive, mais elle illustre les principales résolutions prises par le Conseil de sécurité dans le cadre humanitaire.

Plus récemment, en 2011, face à l'enlisement de la crise en Côte d'Ivoire et la répression du régime de Mouammar Kadhafi contre les insurgés, le Conseil allait réaffirmer sa position. Dans un premier temps, le Conseil décide de voter des sanctions contre les autorités libyennes et ivoiriennes. Puis, compte tenu de la persistance de ces différentes crises et de l'inefficacité des sanctions, le conseil décide d'aller plus loin. Dans le cas ivoirien, le Conseil vote la

⁸⁸⁶ CORTEN O., KLEIN P., « Action humanitaire et Chapitre VII : La redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations unies », *AFDI*, 1993, p. 107.

⁸⁸⁷ S /RES/841 du 16 juin 1993.

⁸⁸⁸ S/RES/921 du 21 avril 1994, le Conseil déclare : « atterré par les violences généralisées qui ont suivi [le tragique incident qui a coûté la vie aux présidents du Rwanda et du Burundi le 6 avril 1994] au Rwanda et qui ont causé la mort de milliers de civils innocents, dont des femmes et des enfants, le déplacement d'un nombre important de Rwandais [...] et une augmentation considérable du nombre de réfugiés cherchant asile dans les pays voisins ; Vivement préoccupé par la poursuite des combats et par la persistance des actes de pillage et de banditisme ainsi que par l'effondrement de l'ordre public [...] ; soulignant que tous les pays doivent s'abstenir de toutes mesures susceptibles d'exacerber la situation au Rwanda ». Quelques mois plus tard, constatant une situation similaire, le Conseil adoptait la résolution 918 (1994) le 17 mai, dans laquelle il affirmait intervenir avant que la situation ne constitue une menace contre la paix : « Profondément troublé par l'ampleur des souffrances humaines causées par le conflit et craignant que la prolongation de la situation au Rwanda ne constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales dans la région ».

⁸⁸⁹ S/RES/941 (1994) du 23 septembre 1994.

⁸⁹⁰ S/RES/1078 (1996) du 9 novembre : « constatant que l'ampleur de la crise humanitaire sévissant actuellement dans l'Est du Zaïre constitue une menace à la paix et à la sécurité dans la région ».

⁸⁹¹ S/RES 1199 (1998) du 23 septembre votée lorsque la paix et la sécurité étaient menacées dans la région ; puis 1224 (1999) du 10 juin 1999, la menace était contre la paix et la sécurité internationales.

⁸⁹² S/RES/1556 (2004) du 30 juillet : la menace contre la paix et la sécurité internationales, ainsi que la menace contre la stabilité de la région étaient liées à la grave crise humanitaire et aux violations des droits de l'homme commises sur une grande échelle, ainsi qu'aux attaques contre les civils.

résolution 1975 du 30 mars 2011⁸⁹³ dans laquelle il considère « *que les attaques qui se perpètrent actuellement en Côte d'Ivoire contre la population civile pourraient constituer des crimes contre l'humanité et que leurs auteurs doivent être tenus responsables au regard du droit international et notant que la Cour pénale internationale peut, en se fondant sur le paragraphe 3 de l'article 12 du Statut de Rome, décider de sa compétence concernant la situation en Côte d'Ivoire,* » et que « *la situation en Côte d'Ivoire continue de menacer la paix et la sécurité internationale* ». Dans la résolution qui concerne la Libye on retrouve à peu près les mêmes termes que celle de la Côte d'Ivoire⁸⁹⁴.

Si la portée de ces interventions humanitaires semble différente d'une crise à une autre, la position du Conseil de sécurité semble a contrario constante. Pour autant sur le plan de la légalité cette qualification des crises humanitaires en menace contre la paix est-elle conforme à l'esprit et à la lettre de la Charte ? Autrement dit même si en l'espèce le Conseil de sécurité détient un pouvoir discrétionnaire n'y a-t-il pas une extension exagérée du concept de menace contre la paix ?

Si le Professeur Luigi Condorelli estime que les justifications que le Conseil de sécurité trouve pour fonder son action humanitaire sur l'existence d'une menace à la paix sont des « *solutions quelque peu bricolées* » mais qui sont précieuses « *faute de mieux* »⁸⁹⁵, de nombreuses objections ont été faites à cette qualification par le Conseil de sécurité des situations humanitaires d'ordre interne de « menace contre la paix ». La principale critique porte sur le fait que le Conseil adopte généralement cette qualification sans donner plus de précisions. Autrement dit, les critères sur lesquels se fondent les qualifications du Conseil de sécurité ne sont pas très explicites. En effet, on constate qu'en ce domaine le Conseil ne fait pas toujours preuve de constance et de clarté. Pire, il est même arrivé que le conseil ait exercé des pouvoirs conférés par le Chapitre VII dans des circonstances telles que le risque d'un conflit armé international n'était pas évident, sans d'ailleurs que la résolution y relative ait indiqué le rapport entre la situation envisagée et l'hypothèse d'un tel conflit⁸⁹⁶. Par ailleurs, il est arrivé que

⁸⁹³ S/RES/1975(2011) du 30 mars 2011 sur la situation en Côte d'Ivoire.

⁸⁹⁴ S/RES/1973 (2011) du 17 mars 2011 sur la situation en Jamahiriya arabe libyenne dans laquelle le Conseil de sécurité estime : « que la situation en Jamahiriya arabe libyenne reste une menace pour la paix et la sécurité internationales ».

⁸⁹⁵ CONDORELLI L., « *Intervention humanitaire et/ou assistance humanitaire ? Quelques certitudes et beaucoup d'interrogations* », Rapport à la Conférence de Doha-Qatar, 20-25 mars 1994 in N.A1. Nauimiet R. Meese (ed.), *Questions juridiques internationales dans le cadre de la décennie pour le droit international*, Netherlands, Kluwer Law International, 1995, p. 999-1012. Cité par le Professeur BETTATI M., « Le principe de libre accès aux victimes dans les résolutions humanitaires du Conseil de sécurité », in *Les Nations unies et le droit international humanitaire* », Actes du colloque international à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, 19, 20 et 21 octobre 1995, CONDORELLI L., LA ROSA A.-M., SCHERRER S., Paris, Pedone, p. 290.

⁸⁹⁶ GAJA G., « Réflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial », *RGDIP*, 1993, p. 302.

certaines situations n'aient pas été justement qualifiées tandis que d'autres situations qui ne menaçaient pas directement l'équilibre mondial ont été qualifiées de menace contre la paix et la sécurité internationales.

Aussi, si dans les débats qui ont marqué l'opération au Rwanda, la constatation d'une « menace contre la paix » a été admise sans hésitations, pour ce qui concerne l'opération en Haïti, l'existence d'une menace pour la paix et la sécurité dans la région a été vivement contestée par certains États latino-américains. D'ailleurs, pour le Professeur Linos Sicilianos, il faut reconnaître que :

L'article 39 dans cette affaire était plutôt large, il est tout aussi évident que les violations graves et systématiques des droits de l'homme par la junte haïtienne ont joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre du chapitre VI. Plus généralement, l'ensemble des résolutions des Nations unies durant cette phase de l'affaire Haïti et tout particulièrement la résolution 940 (1994) constituent une contribution significative, selon nous, à l'émergence et à la consolidation progressive du principe de légitimité démocratique en droit international .⁸⁹⁷

Mais quelles que soient les orientations idéologiques d'un régime politique, le droit international n'autorise ni un État ni le Conseil de sécurité à intervenir dans les affaires intérieures d'un autre État. En effet selon l'article 2 paragraphe 7 de la Charte, le choix du régime relève essentiellement de la compétence nationale des États.

Par ailleurs,

il n'est en effet pas toujours évident qu'on soit véritablement en présence de l'une des conditions requises par l'article 39. En l'espèce, on semble assister à un jeu de hasard consistant à affirmer que là où parce qu'il n'y a pas d'emploi illicite de la force, on ne peut manifestement pas envisager un acte d'agression ou une rupture de la paix, il devrait au moins exister « une menace contre la paix », ce que le Conseil ne manque de constater dans la plupart des cas d'une manière expresse ; ou encore , à défaut de constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales, une guerre civile peut « sans aucun doute porter atteinte à la paix et la sécurité dans une région ». ⁸⁹⁸

Semble-t-il, ce sont souvent les répercussions internationales d'une situation interne qui conduisent le Conseil à considérer celle-ci comme « une menace contre la paix ».

⁸⁹⁷ SICILIANOS L., « Entre multilatéralisme et unilatéralisme, l'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force », *RCADI*, 2009, n° 339, p. 50.

⁸⁹⁸ DAUDET Y., « *Les Nations unies et les évolutions du contenu du maintien de la paix* », in Spécial 50^{ème} anniversaire de l'ONU, Centre d'information des Nations unies et Association française des Nations unies, 1995, p. 46 ; ce fut notamment le cas dans de nombreux conflits en Afrique. Le Conseil a par exemple constaté « que la détérioration de la situation au Libéria [constituait] une menace à la paix et à la sécurité internationales, en particulier dans l'ensemble de la région de l'Afrique de l'Ouest (résolution 788 (1992)) ; il a été également considéré que « la situation en République centrafricaine [constituait] toujours une menace pour la paix et la sécurité internationales dans la région (résolution 1125(1997)) etc.

Eu égard à ce qui précède, « *peut-on toutefois considérer que le Conseil de sécurité est libre de qualifier n'importe quelle situation de « menace contre la paix » de sorte que la constatation de l'existence de cette menace ne représenterait plus qu'une clause de style ?* » S'indignait le professeur Gaja ⁸⁹⁹.

Avec la qualification expresse de toutes sortes de menaces en menaces contre la paix, la notion risque de devenir une sorte de fourre-tout juridique servant de fondement à des interventions totalement illégales voire en marge de la Charte. À titre illustratif, dans la séance du Conseil de sécurité du 31 janvier 1992 — qui s'est tenue exceptionnellement au niveau des chefs d'État et de gouvernement — on a désigné le sous-développement comme « *la plus grande menace à la paix et à la sécurité dans le monde* » ; on a mentionné parmi les causes d'une menace contre la paix, un « *courant massif de réfugiés* » à la suite d'une guerre civile ; on a parlé des « *menaces non militaires contre la sécurité future et la prospérité de l'humanité [...]* » ⁹⁰⁰.

À l'analyse, « *le Conseil semble agir de façon assez discrétionnaire dans la constatation de violations et le système des Nations unies n'offre pas de remède efficace dans l'hypothèse d'erreur ou d'abus* » ⁹⁰¹. Certaines propositions ont été faites parmi lesquelles figure le contrôle juridictionnel des décisions du Conseil, mais ces propositions risquent de rester théoriques en raison de la difficulté d'adopter des amendements à la Charte et d'ailleurs on voit mal comment une juridiction même s'il s'agissait de la CIJ pourrait exercer un contrôle sur un organe aussi politique et stratégique qu'est le Conseil de sécurité.

Au final, l'incertitude qui plane sur l'ampleur du concept de menace contre la paix se reflète dans la difficulté de vérifier dans quelle mesure le Conseil de sécurité utilise correctement les pouvoirs qui lui sont conférés par le chapitre VII. Même s'il convient d'admettre que la pratique du conseil reste conforme à la Charte des Nations unies. Au demeurant les changements opérés au niveau des fondements de l'action du Conseil de sécurité auront pour conséquence directe l'évolution de la pratique du maintien de la paix.

§ 2. L'ÉVOLUTION DE LA PRATIQUE DU MAINTIEN DE LA PAIX

Conçue initialement comme des moyens de maintenir la paix, les opérations de maintien de la paix seront chargées d'assurer une assistance humanitaire en raison du rôle de plus en plus prépondérant des Nations unies dans les crises humanitaires. À cet effet, on a assisté à une extension du mandat des forces du maintien de la paix de l'ONU incluant une dimension

⁸⁹⁹ GAJA G., *op. cit.*, p. 299.

⁹⁰⁰ Ibidem.

⁹⁰¹ Op cit, p. 318.

humanitaire (A) et à la possibilité offerte à ces derniers d’user de la force au-delà des hypothèses classiques de légitime défense (B).

A. L’extension du mandat des forces de paix incluant une dimension humanitaire

La notion d’« opération de maintien de la paix » est une création pragmatique, une improvisation née_ en dehors de la « Charte au sens strict »_de la guerre de Suez en 1956 ⁹⁰². À l’issue des différentes crises en Ex-Yougoslavie, au Mozambique et en Somalie, les opérations de maintien de la paix vont toutefois connaître une véritable révolution. Le mandat classique (interposition, surveillance de cessez-le-feu) sera doublé d’un mandat humanitaire par lequel les Forces des Nations unies se sont vues charger de la protection des convois humanitaires. En effet, le mandat traditionnel des forces des Nations unies engagées dans des opérations de maintien de la paix consistait en général à des missions d’observation, de surveillance de cessez-le- feu ou d’interposition entre combattants. Ainsi à titre illustratif, on pourrait citer la Force d’Urgence des Nations unies (FUNU) qui s’est chargée d’assurer et de superviser la cessation des hostilités ⁹⁰³ dans le cadre du conflit israélo-arabe ; l’opération des Nations unies au Congo (ONUC) qui a aidé le gouvernement congolais à restaurer la loi et l’ordre et à amener le retrait de mercenaires du territoire ⁹⁰⁴ ; la force des Nations unies chargée du maintien de la paix en Chypre (UNFICYP) qui a prévenu une recrudescence des combats, a contribué au maintien de la loi et de l’ordre ainsi qu’au retour à des conditions de sécurité normales ⁹⁰⁵ ; la Force des Nations unies chargée d’observer le dégagement (FNUOD) qui a permis de maintenir le cessez le feu ⁹⁰⁶ dans le cadre du conflit israélo-arabe ; également la Force Intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL) qui a confirmé le retrait de troupes étrangères, a restauré la paix, la sécurité internationale et a assisté le gouvernement libanais à assurer la restauration de son autorité dans la région qui avait été le théâtre de combats ⁹⁰⁷.

⁹⁰² ZORGBIBE C., *La France, l’ONU et le maintien de la paix- De l’interposition au règlement de la paix*, Paris, PUF, p. 31.

⁹⁰³ Résolution 1000 adoptée par l’Assemblée générale le 5 novembre 1956.

⁹⁰⁴ Résolution 143(1960) adoptée par le Conseil de sécurité le 14 juillet 1960 et rapport S/4389 du Secrétaire général.

⁹⁰⁵ Résolution 186 (1964) adoptée par le Conseil de sécurité le 15 février 1964.

⁹⁰⁶ Protocole à l’Accord israélo-syrien du 31 mai 1974 définissant les fonctions de la FNUOD in Rapport du Secrétaire général du 30 mai 1974, S/11302/Add. 1, annexe I.

⁹⁰⁷ Rapport du Secrétaire général du 19 mars 1978, S/12611 ; toutes ces résolutions ont été citées par CORTEN O., KLEIN P., « Action humanitaire et Chapitre VII : La redéfinition du mandat et des moyens d’action des forces des Nations unies », *AFDI*, p. 108.

On ne trouve aucune mention de tâches humanitaires dans les mandats initiaux des opérations de maintien de la paix de l'ONU avant 1992⁹⁰⁸. L'évolution va être apportée par trois des opérations menées par l'ONU en 1992 qui ont été investies d'un mandat humanitaire et ce pour la première fois dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Il s'agit de la Force de Protection des Nations unies en Ex-Yougoslavie (FORPRONU II) ; de l'Opération des Nations unies en Somalie, (ONUSOM) et de l'Opération des Nations unies au Mozambique, (L'ONUMOZ)⁹⁰⁹. Ainsi les États qui avaient été autorisés par la résolution 770 (1992) du Conseil de sécurité à « *prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter [...] l'acheminement par les agences humanitaires de l'aide humanitaire à Sarajevo et ailleurs en Bosnie-Herzégovine* » ont confié cette mission de protection en septembre 1992 à la FORPRONU II, dont le déploiement dans cette république avait débuté peu de temps auparavant. La solution fut la même pour la Somalie où le Secrétaire général des Nations unies a chargé la force de sécurité de l'ONUSOM d'assurer « [...] *la sécurité dans le port de (Mogadiscio), (d') escorter [...] les convois de secours jusqu'aux centres de distribution et (de) protéger (...) les centres pendant les opérations de distribution* ». Enfin, au Mozambique, le mandat de l'ONUMOZ comprenait la garantie, par des moyens militaires, de « *la sécurité des couloirs (qui traversent le Mozambique dans sa largeur pour relier les pays voisins sans littoral du nord et de l'ouest à l'océan indien) et des routes essentielles pour protéger les convois humanitaires qui les empruntent.* »⁹¹⁰.

Une fois de plus, « *la nature des conflits contemporains (intra-étatiques) justifie cette évolution. En effet, du fait de la fin de la guerre froide, de l'éclatement du communisme et de la décolonisation, les crises internes*

⁹⁰⁸ Cette affirmation doit être toutefois relativisée dans la mesure où ces mandats classiques ont connu une dimension humanitaire, mais cette dimension est apparue *de facto*. Ces tâches humanitaires ont consisté à protéger les populations civiles contre les hostilités. Ainsi l'ONUC a organisé à plusieurs reprises l'évacuation de civils de zones de combat et s'est chargée de la protection des camps de réfugiés ; [...] de même l'UNFICYP a apporté une assistance aux réfugiés chypriotes [...]. Ces exemples montrent que les missions humanitaires accomplies par les forces des Nations unies l'étaient jusqu'il y a peu à titre essentiellement accessoire. Cf. CORTEN O., KLEIN P., « Action humanitaire et Chapitre VII : la redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations unies », *AFDI*, *op. cit.*, p. 109.

⁹⁰⁹ La résolution 688 concernant la situation en Irak si elle a été la première à avoir permis d'établir un lien entre assistance humanitaire et recours au chapitre VII, n'a cependant pas autorisé le déploiement de casques bleus, mais plutôt de gardes bleus afin de veiller à l'acheminement des secours. Ces derniers ont été déployés sur le sol irakien en vertu de l'accord conclu le 23 mai 1991 entre les Nations unies et l'Irak. Ils ont été fournis par l'administration de l'Organisation des Nations unies qui les a pour partie prélevés sur les effectifs des vigiles du palais des nations, pour partie obtenus des administrations nationales de certains pays membres. Ces gardes bleus ne constituent ni une force de maintien de la paix, ni une force d'interposition, ni une police. Leur fonction est d'observer, de surveiller et de rendre compte ; accessoirement, d'assurer la protection des personnels et des équipements des Nations unies sur tout le territoire irakien, mais en aucune manière la sécurité des Kurdes. Ils portent une arme personnelle suffisante pour cette fonction. Leur présence a pour vocation essentielle d'être visible mais symbolique. Cf. BETTATI M., *Le principe de libre accès aux victimes dans les résolutions humanitaires du Conseil de sécurité*, *op. cit.*, p. 291-292.

⁹¹⁰ CORTEN O., KLEIN P., « Pour une assistance humanitaire efficace sans droit d'ingérence » in *Aide humanitaire, un consensus conflictuel*, DOMESTICI M.-J., (dir.), 2002, p. 292.

liées aux velléités d'indépendance se sont développées et multipliées»⁹¹¹. Ces crises internes d'une violence inouïe, entraînent souvent un grand nombre de réfugiés et de déplacés occasionnant un besoin croissant d'aide humanitaire. L'assistance humanitaire devient dès lors une composante voire un enjeu majeur de ces nouveaux conflits. Conscients de cette réalité, les États et souvent, les groupes armés ont souvent tenté de manipuler ou entraver l'aide internationale. C'est pourquoi les Nations unies vont, de plus en plus, répondre à une demande de protection des opérations d'assistance humanitaire afin de permettre aux populations démunies de bénéficier de l'aide internationale.

Pour ce faire, « les missions de l'ONU vont devoir s'adapter et si possible se transformer, ne pouvant se contenter de rester de simples missions d'observation et de maintien de cessez-le-feu »⁹¹² d'autant plus qu'elles interviennent dans des pays en crise où il est permis de constater soit une déliquescence des structures étatiques, soit une hostilité des autorités politiques vis-à-vis des forces de maintien de la paix.

« C'est en fin de compte une conception plus large de la notion même de paix qui se dégage de cette nouvelle définition du mandat des opérations de maintien de la paix. Il n'est plus seulement question de s'interposer entre les parties à un conflit, mais aussi d'agir à la fois sur des facteurs matériels qui peuvent constituer la cause ou être une conséquence du conflit à proprement parler »⁹¹³. Le fait que ces opérations de maintien de la paix soient menées dans des contextes extrêmement troublés pose le problème des moyens mis à la disposition de ces opérations. Un pas a été franchi par la possibilité qui leur a été conférée d'user de la force afin d'assurer la sécurité du personnel humanitaire et le passage des convois humanitaires.

⁹¹¹ DELORGE J.-M., *L'évolution du jus ad bellum : du droit de recourir à la force armée*. Thèse de droit soutenue à Paris V, 2007, p. 222.

⁹¹² ANNAN K., « Les opérations de maintien de la paix de l'ONU et la coopération avec l'OTAN », *Revue de l'OTAN*, vol. 41 n° 5, octobre 1993, version également disponible sur le site internet de l'OTAN : <http://www.nato.int/home-fr.htm> : les conflits actuels en Somalie et en Bosnie ont totalement modifié ces paramètres. Il n'est plus suffisant de veiller au respect des accords ou de séparer les adversaires ; la société internationale désire désormais que les Nations unies démarquent les frontières, contrôlent et éliminent les armes lourdes, arrêtent l'anarchie et garantissent l'apport d'une aide humanitaire dans les zones de guerre. Il s'agit manifestement là de tâches qui exigent de la « poigne » et des « muscles », en plus des qualités moins tangibles qui gouvernaient nos actions auparavant. En d'autres mots, on exige de plus en plus, souvent que les Nations unies imposent la paix, comme envisagé à l'origine dans la Charte.

⁹¹³ CORTEN O., KLEIN P., « Pour une assistance humanitaire efficace sans droit d'ingérence », in *Aide humanitaire, un consensus conflictuel*, DOMESTICI M.-J., (dir.), *op. cit.*, p. 292-293.

B. La possibilité accordée aux membres des forces de paix d'user de la force armée

À l'origine, les opérations de maintien de la paix présentaient un caractère non coercitif et consensuel⁹¹⁴. En effet, « elles étaient jugées consensuelles, car les casques bleus n'étaient en principe envoyés qu'avec l'accord et le consentement des États parties au conflit en vertu des paragraphes 4 et 7 de l'article 2 de la Charte des Nations unies et non coercitives dans la mesure où les casques bleus ne pouvaient utiliser leurs armes que pour se défendre »⁹¹⁵. Dès lors si ces forces étaient autorisées à se défendre contre une agression, elles ne pouvaient « mener une action offensive ou punitive »⁹¹⁶. Au demeurant, « la force n'était utilisée que si elle était nécessaire et proportionnelle à l'agression subie »⁹¹⁷. L'usage de la force est à cet égard réduit au minimum nécessaire, car la légitime défense dans le cadre des forces des Nations unies devait s'utiliser comme la légitime défense des États.

Et pourtant, dès la mise en œuvre des premières opérations de maintien de la paix, les Nations unies ont décidé d'établir de nouvelles règles permettant de garantir la sécurité des soldats mis à la disposition de l'organisation par les États membres. En effet, « on pouvait s'attendre à certaines difficultés sur le terrain, dans la mesure où le consentement donné par les parties concernées pouvait, soit être remis en cause dans des circonstances particulières, soit ne pas être suivi par certaines des forces belligérantes qui échapperaient à tout contrôle »⁹¹⁸. C'est pourquoi « ont été établies des règles plus larges de légitime défense au profit des casques bleus, règles qui, bien qu'élaborées à la faveur d'opérations particulières, ont en pratique été considérées comme généralisables à toutes les missions en l'absence de dérogations spécifiques »⁹¹⁹. Ainsi, le recours aux armes a été autorisé non seulement dans le cas d'une attaque dirigée contre les personnes membres de la Force, mais aussi dans celui d'une atteinte armée à l'accomplissement de leur mission notamment la mise en œuvre de l'assistance humanitaire. Le Secrétaire général des Nations unies a d'ailleurs insisté sur le fait que ces principes s'appliquaient également à l'application du volet humanitaire de la mission des forces onusiennes. C'est ainsi qu'il a tenu à préciser à propos de la mission confiée à la FORPRONU II que :

⁹¹⁴ VIRALLY M., *L'organisation mondiale*, Paris, Armand Colin, 1972, p. 486.

⁹¹⁵ Ibidem.

⁹¹⁶ FLORY M., « L'ONU et les opérations de maintien et de rétablissement de la paix », *Politique étrangère*, 1993, n° 3, p. 639.

⁹¹⁷ BROWN D., « The rule of the United Nations in Peacekeeping and Truce-Monitoring : What are the applicable norms », *Revue belge de droit international*, 1994, vol XXVII, n° 2, , p. 573.

⁹¹⁸ PAYE O., « Les opérations de maintien de la paix et les nouveaux désordres locaux », in *A la recherche du nouvel ordre mondial II L'ONU : Mutations et Défis*, p. 94 ; COLARD D., *La société internationale après la guerre froide*, Paris, Armand Colin, 1996, p. 109.

⁹¹⁹ KLEIN P., CORTEN O., « Action humanitaire et chapitre VII : la redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations unies », *op. cit.*, p. 121.

en assurant la couverture des convois organisés par le HCR, les soldats de la FORPRONU concernés se conformeraient aux règles d'engagement habituelles des opérations de maintien de la paix. Ils seraient donc autorisés à user de la force en cas de légitime défense. Et dans ce contexte, la légitime défense s'applique également aux situations dans lesquelles des personnes armées tentent par la force d'empêcher les soldats de l'ONU de s'acquitter de leurs fonctions, ce qui est particulièrement pertinent dans la situation tendue qui règne dans la zone d'opérations proposée.⁹²⁰

De même, lors du conflit rwandais, les forces des Nations unies (MINUAR), avaient pour mandat de « *contribuer à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger* » et « *d'assurer la sécurité et l'appui de la distribution des secours et des opérations d'assistance humanitaire* »⁹²¹. Ainsi, l'ONUSOM II, qui a pris la place en mai 1993 des troupes participant à l'opération multinationale Restore Hope⁹²² en Somalie a été la première opération de maintien de la paix à mettre en œuvre des mesures coercitives⁹²³. Ainsi, les Forces de l'ONU en Somalie ont été habilitées « à prendre des mesures appropriées_y compris des mesures coercitives, s'il y a lieu_ pour instaurer des conditions de sécurité pour la distribution de l'aide alimentaire »⁹²⁴. Aussi, lors du conflit en ex-Yougoslavie, la résolution 807 (1993) a-t-elle autorisé le Secrétaire général à « *prendre toutes les mesures propres à renforcer la sécurité de la FORPRONU, notamment en la dotant des armements défensifs appropriés* »⁹²⁵. De même, l'ONUSOM II sera autorisée à « *riposter de manière appropriée aux attaques armées qu'elle subit dans l'accomplissement de son mandat, ou de dissuader de telles attaques* »⁹²⁶.

⁹²⁰ Rapport du Secrétaire général présenté en application des résolutions 982 (1995) et 987 (1995), S/1995/ du 30 mai 1995.

⁹²¹ Résolution 918 (1994), adoptée par le Conseil de sécurité le 17 mai 1994.

⁹²² L'opération Restore Hope a été menée en 1993 par les forces armées américaines sous l'égide des Nations unies en vue de rétablir l'ordre et la sécurité en Somalie.

⁹²³ Une nuance est à apporter à cette affirmation dans la mesure où l'utilisation de la force dans le cadre des opérations de maintien de la paix, n'est pas si novatrice. En effet, en 1960 lors de la crise au Congo, le Conseil de sécurité avait déjà de manière exceptionnelle autorisé l'Opération des Nations unies au Congo (l'ONUC) à user de la force « si besoin est, en dernier ressort » pour exécuter son mandat. S/RES/161 (1961), le Conseil de sécurité « demande instamment que les Nations unies prennent immédiatement toutes les mesures appropriées pour empêcher le déclenchement d'une guerre civile au Congo, notamment des dispositions concernant des cessez-le-feu, la cessation de toutes opérations militaires, la prévention de combats et le recours à la force, si besoin est en dernier ressort ». Le Conseil de sécurité est encore plus précis dans la résolution S/RES 169 du 24 novembre dans laquelle il autorisait « le Secrétaire général à entreprendre une action vigoureuse, y compris, le cas échéant, l'emploi de la force dans la mesure requise, pour faire immédiatement appréhender, placer en détention dans l'attente de poursuites légales ou expulser tous les personnels militaires et paramilitaires et conseillers politiques étrangers ne relevant pas du commandement des Nations unies, ainsi que les mercenaires [...] ».

⁹²⁴ Termes extraits du nouveau Rapport du Secrétaire général présenté conformément au para 18 et 19 de la résolution 794(1992), Doc S/25254, para 91, qui définit le mandat attribué à l'ONUSOM II par la résolution 814 (1993), cité par CORTEN O., KLEIN P., « Pour une assistance humanitaire efficace sans droit d'ingérence », in *Aide humanitaire, un consensus conflictuel*, DOMESTICI M.-J., (dir.), p. 295.

⁹²⁵ S/RES/ 807(1993), adoptée par le Conseil de sécurité le 19 février 1993.

⁹²⁶ S/RES/837 (1993) adoptée par le Conseil de sécurité le 6 juin 1993.

L'intérêt de permettre aux forces onusiennes de recourir à la force n'a pas seulement pour objectif de protéger le personnel mais également de faciliter le bon déroulement d'une opération afin d'en éviter les entraves. Se pose toutefois la question des implications de cette habilitation ?

SECTION II.

UNE APPROCHE AUX IMPLICATIONS PROBLÉMATIQUES

La prise en compte des questions humanitaires au sein du système des Nations unies a ceci de bénéfique qu'elle a permis d'accorder une place de choix à la protection de l'individu au sein de la société internationale. Ceci dit, l'action humanitaire des États n'est jamais totalement neutre et désintéressée. Ainsi en donnant l'autorisation aux forces de maintien de la paix de recourir à la force armée en vue de l'acheminement de l'aide humanitaire, le Conseil de sécurité a permis la militarisation de l'action humanitaire. Toutefois, cette militarisation a eu des effets pervers ; en l'occurrence elle a permis d'utiliser l'aide humanitaire comme un complément de stratégies politiques et militaires (§ 1) sans oublier qu'elle a entraîné une complexification des opérations de maintien de la paix (§ 2).

§ 1. L'UTILISATION DE L'AIDE HUMANITAIRE COMME UN COMPLÉMENT DE STRATÉGIES POLITIQUES ET MILITAIRES

L'action humanitaire étant par essence neutre et apolitique, la militarisation de l'aide humanitaire entraîne inmanquablement le risque d'une confusion des genres (A). Fort de cette situation, il conviendrait de redevenir les rôles respectifs de ces différents acteurs au sein de « l'espace humanitaire » afin de préserver la quintessence de l'aide internationale (B).

A. Le risque d'une confusion des genres

Si la complexification des crises humanitaires ainsi que les tensions persistantes au sein de l'espace humanitaire ont permis l'utilisation des forces armées en vue de l'acheminement et de la sécurisation de l'aide internationale, force est de constater que la militarisation de l'humanitaire va généralement à l'encontre du but recherché. En effet, « *l'action humanitaire étant une activité neutre et désintéressée, l'intervention des forces armées constitue un véritable « levier » conféré aux États pour s'affranchir des règles prohibitives du droit international en leur permettant d'intervenir dans les affaires intérieures d'un autre État ou de porter atteinte à sa souveraineté* »⁹²⁷.

À cet effet, acteurs humanitaires légitimes par excellence, les ONG ne manquent pas de formuler des critiques à l'endroit de l'immixtion des États ou plus particulièrement de l'utilisation de la force armée en vue de la mise en œuvre de l'action humanitaire. Ainsi les premières critiques formulées à l'encontre de l'alliance entre l'action humanitaire et l'action

⁹²⁷ WEMBOU DJENA M.-C., FALL D., *Droit international humanitaire théorie générale et réalités africaines*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 150.

militaire insistent sur l'incompatibilité de la force armée avec la démarche humanitaire entraînant un risque de confusion. D'ailleurs de nombreux témoignages de responsables d'ONG illustrent cette crainte de l'assimilation⁹²⁸ et de nombreuses voix au sein de ce mouvement se sont élevées pour dénoncer une telle confusion⁹²⁹.

Si Xavier Emmanuelli, parmi d'autres, évoque « la « piraterie »⁹³⁰ que constitue l'appropriation, par les différents représentants de l'État, des french doctors. « Il est loin d'être le seul à appuyer sa réflexion d'exemples concrets. Ainsi, un humanitaire a rappelé les propos d'Édouard Balladur, alors Premier ministre, à propos du Rwanda, en 1994 : « Nous sommes présents avec nos ONG ». Et un autre d'expliquer à quel point « il est difficile pour les membres de MSF d'entendre Bernard Kouchner se présenter si souvent comme le fondateur de l'association, alors que ses fonctions et ses positions sur l'humanitaire d'État sont aux antipodes de celles qu'il défend. Vu leur fréquence, il est difficile de penser que ces assimilations soient malencontreuses ou accidentelles »⁹³¹.

Rony Brauman témoigne de son côté :

Médecins sans frontières s'est retiré en avril 1993 de Somalie ; la raison en est assez simple. Au printemps 1993, nous étions confrontés à une situation que l'on peut caractériser de la façon suivante : la famine était révolue. L'autre aspect est que l'action de l'ONUSOM en Somalie commençait à dériver dangereusement vers une militarisation, qui n'est pas en soi le problème, mais qui devenait problématique dès lors qu'elle intervenait au nom de l'humanitaire. C'était cette confusion entre l'usage de la force, l'arbitraire, d'un côté et la proclamation de principes humanitaires de l'autre, qui créait une confusion, voire un amalgame. Il y avait des organismes humanitaires qui agissant par définition de façon pacifique pour l'aide et, à côté, des gens qui pouvaient manier aussi bien le sac de riz que l'hélicoptère d'assaut, ce qui se traduisait sur le terrain par une insécurité grandissante, une hostilité sourde.⁹³²

Eu égard à ces différents témoignages, il est clairement établi que « l'intervention des militaires dans la sphère « humanitaire » sert le plus souvent à faire la promotion d'intérêts politiques et la prolongation

⁹²⁸ « L'aide humanitaire, ce n'est pas les GI, au Kurdistan, avec le flingue d'un côté et le stéthoscope de l'autre. Il faut caractériser ces opérations pour éviter que, par défaut, on les catalogue humanitaires [les GI], pour ne pas confondre blouse blanche et uniforme », Cf. BRAUMAN R., *Les Médecins humanitaires*, Paris, Hachette, 1995, p. 45. Voir, TORRELLI M., « Les missions humanitaires de l'armée française », *Défense nationale*, 1993, n° 540, p. 65-78 ; MOREAU DEFARGES P., « Assistance politique, ingérence humanitaire », *Défense nationale*, 1993, n° 539, p. 65-72.

⁹²⁹ LE COCONNIER M.-L., *L'action humanitaire*, op. cit., p. 17 : « L'humanitaire veut limiter, modérer les effets de la guerre. Or l'expression même de guerre humanitaire ou d'« intervention intégrée » est inappropriée. Cette association de l'humanitaire à des opérations de nature agressive, contrecarre l'essence même de l'humanitaire ».

⁹³⁰ EMMANUELI X., *Les Prédateurs de l'action humanitaire*, Paris, Albin Michel, 1991, p. 31.

⁹³¹ Cité par BLANCHARD L., « Le service de santé des armées et les ONG : l'humanitaire main dans la main ? », *AFRI*, 2001, volume II, Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/blanchard2001.pdf>, p. 129-130.

⁹³² BRAUMAN R., « De l'aide impossible à l'interruption de l'aide », in *Aide humanitaire, un consensus conflictuel*, DOMESTICI M.-J., (dir.), p. 331. De son côté Yves Sandoz parle de « problème d'image » pour les acteurs humanitaires, in SANDOZ Y., « Réflexions sur la mise en œuvre du droit international humanitaire et sur le rôle du Comité international de la Croix-Rouge en ex-Yougoslavie », *Revue suisse de droit international et de droit européen*, 1993/4, p. 486.

de la politique étrangère sous d'autres formes. Or, par essence, l'action humanitaire ne peut être la poursuite de l'action politique par d'autres moyens. Elle ne doit ni se substituer, ni être intégrée au politique »⁹³³.

De plus, en utilisant l'humanitaire dans le cadre de leur politique étrangère, les États tentent de donner l'impression qu'ils agissent. Cela leur évite de trouver des compromis politiques qui sont en général difficiles à obtenir. C'est ce qu'on désigne sous le terme « l'alibi humanitaire »⁹³⁴.

En outre,

l'immixtion des forces armées dans l'espace humanitaire a pour conséquence de générer une confusion entre le maintien de la paix et la protection de l'aide. En effet, les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels ont bâti un ensemble complet et pragmatique, équilibrant en permanence les besoins militaires et la possibilité de limiter les souffrances et les destructions inutiles. La subtilité de l'action de la Croix Rouge fondée sur ces Conventions reposait sur l'inviolabilité des emblèmes et la neutralité de l'organisation qui était reconnue par tous y compris les belligérants. Dès lors, sauf cas de force majeure, les humanitaires pouvaient librement circuler sur les champs de bataille et l'aide parvenir aux victimes. Or, sous couvert de nouvel idéalisme, d'« *humanitaromanie* »⁹³⁵, les actions entreprises dans le cadre de l'ONU font table rase de ce cadre rigoureux de l'action humanitaire⁹³⁶.

Ainsi, « *l'aventure du droit d'ingérence et de la protection onusienne de l'action humanitaire portent en germe autant de confusion que de désillusion. Ces grands chantiers de protection internationale ont ébranlé l'universalité et la neutralité de l'action humanitaire* »⁹³⁷.

Cette confusion est d'autant plus condamnable que, l'action humanitaire ne saurait être confondue avec la catégorie plus large représentée par l'action des casques bleus.

En effet, « *les opérations de maintien de la paix qui sont organisées par l'ONU ont initialement une finalité politique. Il s'agit en effet, comme nous le mentionnions initialement, de s'interposer entre les combattants, d'observer le respect d'une trêve, ou d'une ligne de démarcation, de prévenir par une présence*

⁹³³ FORSTER J., « Raison d'État et Raison humanitaire » in *Dérives humanitaires, États d'urgence et droit d'ingérence*, PERROT M.-D. (dir.), Paris, PUF, 1994, p. 75. Pour illustrer cette récupération que les politiques font de l'humanitaire, on relèvera les propos de Colin Powell lors d'une conférence à Washington le 26 octobre 2001 cité par Rony Brauman qui parle d'« opportunisme » : « J'entends réellement m'assurer, disait M. Colin Powell en octobre 2001, que nous avons les meilleures relations avec les ONG, qui sont un tel multiplicateur de forces pour nous, une part si importante de notre équipe de combat. [...] Car [nous] sommes tous engagés vers le même but singulier, aider l'humanité, aider chaque homme et chaque femme dans le monde qui est dans le besoin, qui a faim [...], donner à tous la possibilité de rêver à un avenir qui sera plus radieux ». Cf. BRAUMAN R., « Mission civilisatrice, ingérence humanitaire », Septembre 2005, *Le monde diplomatique*, archive, disponible sur le site : <http://www.mondediplomatique.fr/2005/09/BRAUMAN/12578>.

⁹³⁴ Nous soulignons.

⁹³⁵ RUFIN J.-C., *Des choix difficiles : les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999, p. 206. Les guillemets et les italiques sont de l'auteur.

⁹³⁶ Ibidem.

⁹³⁷ Ibid, p. 209.

pacifique une reprise des combats. Toutefois, depuis les opérations menées en Somalie et dans l'ex-Yougoslavie, il peut s'y ajouter une finalité humanitaire »⁹³⁸. L'intervention humanitaire armée s'éloigne par conséquent inexorablement des principes régissant le CICR⁹³⁹ comme le martèle le professeur Yves Sandoz, « *l'utilisation de la force armée pour imposer l'acheminement du secours ne saurait trouver son fondement dans le droit international humanitaire, l'obligation de faire respecter ce droit excluant [...] l'usage de la force* »⁹⁴⁰. Ainsi, confier des tâches humanitaires aux casques bleus ne fera pas de ces derniers des « humanitaires » au sens classique du terme, car leur démarche est animée par l'intérêt et le bilan des récentes interventions à caractère humanitaire montre une pratique peu homogène marquée par un soupçon de discrimination.

Enfin, au-delà de cette crainte d'être assimilé à une philosophie qui ne leur correspondrait pas, les humanitaires craignent in fine d'être dépossédés de leurs œuvres, spoliés par les militaires de leur action. Jean-Christophe Rufin affirmait à ce propos,

« L'intervention de l'OTAN sur le terrain humanitaire du Kosovo a été interprétée par les médias comme un désaveu de l'action humanitaire civile et a accrédité l'idée que lorsqu'une situation est trop sérieuse, l'intervention des militaires est nécessaire. Évolution très grave, puisqu'elle remet en cause le noyau même de l'action humanitaire : indépendance et impartialité »⁹⁴¹.

Face à ces constatations, plus que jamais, la redéfinition des rôles des humanitaires et des militaires au sein de l'espace humanitaire paraît impérieuse.

⁹³⁸ FLORY M., « A la recherche d'une définition », in *Aide humanitaire, un consensus conflictuel*, DOMESTICI M.-J., (dir.), *op. cit.*, p. 29.

⁹³⁹ L'article 1^{er} de la Convention de Genève de 1864 disposait que : « les ambulances et les hôpitaux militaires seront reconnues neutres et comme tels, protégés et respectés par les belligérants, aussi longtemps qu'il s'y trouvera des malades ou des blessés. La neutralité cesserait si ces ambulances ou ces hôpitaux étaient gardés par une force militaire ».

⁹⁴⁰ SANDOZ Y., « Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance : de quoi parle-t-on ? » *op. cit.*, p. 230 ; ZORGBIBE C., *Le droit d'ingérence*, Paris, PUF, 1994, (Que sais-je ?), p. 116 : « le 19 juin 1992, à l'université de Nice –Sophia Antipolis, le Président, Cornelio Sommaruga avait plaidé au nom du CICR, la cause du droit humanitaire classique, du droit existant : « Certains veulent envisager d'autres voies. Ainsi on parle beaucoup de droit d'ingérence. Cette proposition, certes généreuse, relève toutefois davantage de l'ordre politico-militaire que de l'humanitaire, car elle porte aussi en elle la notion d'un recours possible à la force. Or s'il est une chose que l'action humanitaire se doit d'éviter, c'est bien de devenir captive des enjeux politiques qui entourent les conflits. De la même façon, l'action humanitaire ne peut s'accommoder de l'usage de la force. Elle y perdrait inmanquablement l'impartialité qu'elle doit préserver ».

⁹⁴¹ RUFIN J.-C., *Des choix difficiles : les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999, p. 225.

B. De la nécessité de redéfinir les rôles respectifs de l'humanitaire et du militaire

Confondre humanitaire, militaire et politique étant préjudiciable pour les uns et pour les autres, il importe d'opérer une distinction entre action humanitaire et intervention militaire. En effet, si « *la guerre peut être une action courageuse et juste sur le plan de la morale, surtout lorsque ce sont les tyrans qui sont mis hors d'état de nuire ; cela ne peut pas s'appeler une action humanitaire* ».⁹⁴²

À cet égard, monsieur Sommaruga⁹⁴³ préconisait il y a quelques années que l'on

établisse et préserve une distinction fondamentale entre le rôle des États et celui des organisations humanitaires impartiales. Il s'agit en effet, de deux fonctions distinctes : celle qui, fondée sur un devoir dicté par une exigence de justice, veut faire respecter le droit et quand il est violé, en appelle à la répression des États coupables et celle dont l'unique mission est de secourir les victimes au nom des principes d'humanité. En d'autres termes, il y a donc, d'une part, le rôle de la police et du juge qui sont chargés du respect de la loi et de la répression de ceux qui la violent et, de l'autre, celui du bon samaritain qui porte secours. L'efficacité, la crédibilité de l'action humanitaire et, dans une très large mesure, son acceptabilité par les belligérants, sont très directement conditionnées par la clarté de ses intentions.⁹⁴⁴

Pour la plupart des acteurs indépendants du mouvement humanitaire en effet, « *l'avenir de leur action passe nécessairement par une claire séparation des tâches imparties aux États d'une part et aux organisations impartiales d'autre part. Faire respecter le droit international et secourir les victimes sont deux fonctions qui ne doivent pas se chevaucher* »⁹⁴⁵.

Par ailleurs, cette distinction est vitale pour la réalisation de l'aide humanitaire et la constitution d'un véritable espace humanitaire dans la mesure où en définissant et en délimitant le rôle des humanitaires et des militaires, elle permettrait de dissocier le rôle des organisations humanitaires impartiales de celui des États, responsables, à un autre niveau et par d'autres moyens, de « respecter et faire respecter le droit international humanitaire » auquel ils ont adhéré. Ainsi « *l'action humanitaire doit toujours s'efforcer d'être impartiale avec un esprit de neutralité et être menée par des acteurs civils. A contrario, les forces armées mettent en œuvre des décisions politiques prises par les États. Ce faisant, trouver des solutions aux conflits, rétablir la paix, la maintenir et la renforcer sont des responsabilités appartenant aux États et à l'ONU* »⁹⁴⁶ sans oublier que « la

⁹⁴² BETTATI M., BIBERSON P., BIDEGAIN J., MAMOU J., MAURICET T., RICHARDIER J.-B., RUFIN J.-C., « Ne pas confondre humanitaire, politique et militaire », in *L'action humanitaire*, documents constitués par le Professeur RYFMAN P., 2002, p. 77.

⁹⁴³ Cornelio Sommaruga est né le 29 décembre 1932 à Rome. Il est un juriste et diplomate suisse qui a présidé le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) de 1987 à 1999.

⁹⁴⁴ SOMMARUGA C. « Action humanitaire et opérations de maintien de la paix », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 1993, p. 266.

⁹⁴⁵ FERRÉ J.-L., *L'action humanitaire*, Paris, Les essentiels Milan, 1995, p. 44.

⁹⁴⁶ FORSTER J., « Raisons d'État et raison humanitaire », in *Dérives humanitaires*, PERROT M.-D. (dir.), Paris, PUF, 1994, p. 75.

responsabilité des États dans le domaine humanitaire est de promouvoir, soutenir et donner les moyens d'agir aux institutions humanitaires impartiales »⁹⁴⁷.

Au demeurant, nul ne disconvient du fait que des concours complémentaires en particulier logistiques puissent être apportés par les armées aux humanitaires. D'ailleurs, il a été constaté que les organismes humanitaires ont pu bénéficier d'un support logistique émanant des forces armées. Rony Brauman confessait à ce propos, « *l'armée française a été utile en ouvrant des dispensaires, [...] en apportant une aide logistique, parfois même morale, sans doute* »⁹⁴⁸. De même, le professeur Marie Josée Domestici-Met affirmait de son côté que « *les armées ont vocation à fournir un apport spécifique à l'aide humanitaire : la sécurité. L'affaire kurde a ajouté à la panoplie des prestations humanitaires une prestation immatérielle : le sentiment de sûreté* »⁹⁴⁹. Toutefois « *cet apport substantiel ne devrait aucunement remettre en cause l'indépendance des ONG* »⁹⁵⁰.

Au-delà du problème lié à la confusion entre action humanitaire et action militaire, l'utilisation de la force armée en vue de la mise en œuvre de l'action humanitaire entraîne également une complexification des opérations de maintien de la paix.

§ 2. LA COMPLEXIFICATION ACCRUE DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Longtemps restées en sommeil, les opérations de maintien de la paix (OMP) ont connu un regain d'intérêt ces dernières années en raison de la prise en compte des questions humanitaires par le Conseil de sécurité. Toutefois, en même temps que ces opérations ont proliféré⁹⁵¹, les difficultés se sont accrues (A). Compte tenu du bien fondé de leurs missions, il convient de redynamiser la capacité opérationnelle de ces opérations afin de replacer les Nations unies au cœur de la dynamique internationale (B).

A. Des opérations aux difficultés croissantes

Nées de la pratique en raison du contexte de l'époque et de la nécessité pour les Nations unies de remplir leurs missions de maintien de la paix et de la sécurité internationales, les

⁹⁴⁷ FERRÉ J.-L., *L'action humanitaire*, op. cit., p. 44.

⁹⁴⁸ BRAUMAN R., *Servir la paix – éthique et responsabilité*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 122.

⁹⁴⁹ DOMESTICI-MET M.-J., *L'aide humanitaire internationale, Un consensus conflictuel*, op. cit., p. 19.

⁹⁵⁰ BETTATI M., BIBERSON P., BIDEgain J., MAMOU J., MAURICET T., RICHARDIER J.-B., RUFIN J.-C., « Ne pas confondre humanitaire, politique et militaire » in *L'action humanitaire*, op. cit., p. 78.

⁹⁵¹ Entre 1945 et 1990, dix-huit missions de la paix ont été créées et on en dénombre 44 depuis. Cf. *Investir dans l'Organisation des Nations unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale*, Rapport du Secrétaire général, A/60/692, § 4.

opérations de maintien de la paix n'ont pas de fondement juridique clair⁹⁵². Ainsi, l'ambiguïté juridique et conceptuelle des OMP trouve son fondement dans cette ambiguïté originelle.

À ce propos, le professeur Bettati qui ne manque pas de dénoncer « *la faiblesse dont dispose l'Organisation des Nations unies pour assurer l'accompagnement armé des convois ou la protection des organismes humanitaires* »⁹⁵³, détermine comme premier facteur de la faiblesse des OMP, « *l'ambiguïté des règles d'engagement qui régissent leur usage du feu* »⁹⁵⁴. Le mandat de la FORPRONU est à cet égard fort illustratif. En effet, le Secrétaire général dans son rapport du 18 septembre 1992 relatif à la Bosnie, approuvé par le Conseil de sécurité dans sa résolution 776 au § 9, affirmait

qu'en assurant la couverture des convois organisés par le HCR, les soldats de la FORPRONU concernés se conformeraient aux règles d'engagement habituelles des opérations de maintien de la paix. Ils seraient donc autorisés à user de la force en cas de légitime défense. Il convient de noter que, dans ce contexte, la légitime défense s'applique également aux situations dans lesquelles des personnes armées tentent par la force d'empêcher les soldats de l'Organisation des Nations unies

⁹⁵² Parmi les questionnements juridiques posés par l'établissement ou du moins la prolifération des OMP, la question du fondement juridique de cette prérogative nouvellement accordée aux casques bleus de recourir à la force armée a fait l'objet de nombreux débats au sein de la doctrine. Et pour cause, la Charte des Nations unies n'a pas prévu la possibilité d'user de la force armée dans le cadre des opérations de maintien de la paix. En effet, l'article 43 de la Charte ne subordonne la création de forces militaires de l'organisation qu'à l'établissement d'un comité d'État-major qui n'a toujours pas vu le jour. Dès lors, afin de combler cette lacune juridique, certains auteurs ont tenté d'établir une base constitutionnelle fixe pour l'action des casques bleus, en évoquant l'existence d'un hypothétique chapitre VI et demi, seul à même de combiner le caractère militaire et la vocation non offensive des opérations de maintien de la paix. Voir à ce propos PAYE O., « Les opérations de maintien de la paix et les nouveaux désordres locaux », in *A la recherche du nouvel ordre mondial II L'ONU : Mutations et Défis*, p. 94 ; COLARD D., *La société internationale après la guerre froide*, Paris, Armand Colin, 1996, p. 39 : « pour les OMP de la première génération (surveillance d'un cessez-le-feu et interposition), [...]. Nous étions –et nous sommes toujours –dans une zone grise juridique. En effet, ces opérations ne relevaient ni du chapitre VI consacré au règlement pacifique des conflits, ni du chapitre VII traitant du recours à la force en cas de menace à la paix, de rupture de la paix, ou d'acte d'agression. Opérations prétoriennes non prévues par la Charte, elles se situaient quelque part entre le chapitre VI et VII : le Secrétaire général a évoqué l'existence de facto d'un Chapitre VI bis ou VI et demi ». Voir également THIELEN O., *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, Paris, LGDJ, 2013, p. 46 : « La pratique contemporaine du Conseil de sécurité révèle une référence plus fréquente au Chapitre VII de la Charte des Nations unies, sans pour autant que l'invocation explicite de ce Chapitre donne, par elle-même, une dimension coercitive à l'opération de maintien de la paix. Cette pratique du Conseil de sécurité, dissociant l'invocation du Chapitre VII de la Charte comme fondement juridique des opérations de maintien de la paix ou comme support total ou partiel de leur mandat et l'autorisation de mesures militaires coercitives, contribue à rendre délicate la détermination des moyens juridiques qui sont, en matière d'usage de la force et de la contrainte, à la disposition des Casques bleus pour l'exécution de leurs missions. Cette dissociation confirme, en outre, que les opérations de maintien de la paix restent fondamentalement des actions relevant d'une catégorie ad hoc, juridiquement distinctes des actions militaires et non militaires originellement prévues par ledit chapitre ».

⁹⁵³ BETTATI M., « Le principe de libre accès aux victimes dans les résolutions humanitaires du Conseil de sécurité », in *Les Nations unies et le droit international humanitaire*, Actes du colloque international à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, 19, 20 et 21 octobre 1995, CONDORELLI L., LA ROSA A.-M., SCHERRER S., Paris, Pedone, p. 290.

⁹⁵⁴ Ibidem.

de s'acquitter de leurs fonctions, ce qui est particulièrement pertinent dans la situation tendue qui règne dans la zone d'opération proposée.⁹⁵⁵

Si la lecture de ce rapport semble très clairement habiliter les soldats des Nations unies à faire usage de la force armée dans l'hypothèse où des individus tenteraient de faire obstruction au passage des secours, la traduction de ce principe qui figure dans les règles d'engagement édictées sur place par le commandant de la force laisse songeur dans la mesure où ces règles d'engagement semblent avoir été considérablement réduites. En effet, la définition de la légitime défense devient « *action de se protéger ou de protéger son unité, lorsqu'on est confronté à un besoin immédiat et écrasant, ne laissant aucun choix des moyens et aucun délai de délibération* »⁹⁵⁶. Et la règle n° 5 indique que « *le personnel de la FORPRONU peut utiliser les armes : a) pour se défendre ou pour défendre d'autres personnels des Nations unies, ou des personnes et zones sous leur protection contre une attaque directe, en agissant toujours sous les ordres l'officier commandant la zone ; b) pour résister aux tentatives d'empêcher la FORPRONU de s'acquitter de ses devoirs ; c) pour résister à des incursions délibérées, militaires ou paramilitaires dans les zones protégées par les Nations unies* ».

En plus du problème lié à l'ambiguïté de l'usage de la force par les forces onusiennes en ex-Yougoslavie, il a été également établi que la chaîne de commandement de l'ONU ainsi que les responsabilités des États n'avaient pas été clairement définies. Globalement, on note une réelle difficulté pour les Nations unies de combiner le caractère militaire et la vocation non offensive en une seule et même mission. De même, le glissement d'un type de mission à un autre voire la juxtaposition de plusieurs missions lors d'une même mission est de nature à complexifier les OMP et accroître leurs difficultés. C'est ainsi que lorsqu'on analyse les opérations menées en Somalie et en Bosnie, on se rend compte que les mandats ont été modifiés en cours de mission en passant de la logique défensive à la logique coercitive. Cela a créé de nombreux problèmes compte tenu de la difficulté d'incorporer des mesures coercitives aux opérations de maintien de la paix et du flou entre maintien de la paix et imposition de la paix. Sans oublier le risque que les forces onusiennes encourent d'être considérées comme des forces

⁹⁵⁵ Rapport du Secrétaire général sur la situation en Bosnie-Herzégovine, doc.N.U. S/24540, du 10 septembre 1992, paragraphe 9.

⁹⁵⁶ Traduit par le Professeur Bettati, à partir des règles d'engagement en anglais signées par le Général Cot, le 19 juillet 1993. Les différentes règles d'engagement des forces des Nations unies ont été édictées dans les documents suivants : UNPROFOR Force Commander directive n° 1 : Rules of engagement, issued by order of Lieutenant General Satish NAMBIAR, Force Headquarters, PTT Buildings, Sarajevo, 24 March 1992 ; UNPROFOR Force Commander directive n° 13 : Rules of engagement, issued by order of General Jean COT, Force Headquarters, Illica Barracks, Zagreb, 24 March 1992, modified 19 July 1993 ; UN Guidelines to governments contributing troops to UNPROFOR, UNNY, February 1992 ; UN Guidelines to governments contributing troops to UNOSOM II, UNNY, November 1992. Cf. BETTATI, M., « Le principe de libre accès aux victimes dans les résolutions humanitaires du Conseil de sécurité », in *Les Nations unies et le droit international humanitaire*, Actes du colloque international à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, 19, 20 et 21 octobre 1995, CONDORELLI L., LA ROSA A.-M., SCHERRER.S (dir.), Paris, Pedone, précité.

belligérantes ⁹⁵⁷ à cause de la possibilité qui leur a été faite d’user de la force armée. En ce sens, Davis Brown affirmait « *peacekeeping force that transcends the legal limits of self-defense becomes a hostile force, and the host state could revoke its consent* » ⁹⁵⁸.

Par ailleurs, en dehors des difficultés liées à l’ambiguïté du cadre juridique des OMP, l’insuffisance de moyens matériels et logistiques entrave largement les missions des forces des Nations unies. En effet, l’ONU a toujours eu des problèmes d’ordre matériel afin de faire face aux demandes croissantes en la matière. Qu’il s’agisse de l’opération des Nations unies en Côte d’Ivoire, en Haïti, les effectifs prévus étaient considérables. En réalité, ces effectifs sont justes annoncés à l’instigation du Conseil de sécurité notamment de ses membres permanents et c’est bien souvent le Secrétaire général qui se trouve devant le fait accompli dans la recherche et le regroupement des troupes et des moyens. Il est apparu, par voie de conséquence, que c’est avec beaucoup de retard que les forces sont déployées et les exemples peuvent être multipliés. Semble-t-il, les changements opérés dans le mandat des OMP et la violence extrême de certaines crises, rendent de nombreux États réticents à fournir des contingents aux Nations unies.

En outre les capacités de l’ONU en termes de planification et d’élaboration de stratégies militaires globales, moyen permettant de garantir, in fine, que les opérations de maintien de la paix envisagées et déployées le soient de manière optimale ⁹⁵⁹, restent largement insuffisantes, nonobstant la militarisation du Département des opérations de maintien de la paix et l’adoption d’une procédure intégrée et préétablie de planification des opérations de maintien de la paix ⁹⁶⁰.

Enfin, la principale difficulté à laquelle les missions onusiennes restent confrontées est celui du manque de moyens financiers, car en effet, l’ONU est dans une dépendance vis-à-vis de ses

⁹⁵⁷ Cf. TORRELLI M., « Les zones de sécurité », *RGDIP*, n° 4, 1995, p. 843 : « lorsque la FORPRONU recourt à la force, elle peut être considérée comme belligérante ».

⁹⁵⁸ BROWN D., « The rule of the United Nations in Peacekeeping and Truce-Monitoring : What are the applicable norms », *Revue belge de droit international*, vol. XXVII, n° 2, 1994, *op. cit.*, p. 573. Traduction : « La force de maintien de la paix qui transcende les limites légales de la légitime défense devient une force hostile, et l’État d’accueil pourrait révoquer son consentement ».

⁹⁵⁹ Voir à ce propos : Rapport du Secrétaire général sur *la mise en œuvre du rapport du Groupe d’études sur les opérations de paix de l’Organisation des Nations unies*, S/2000/1081-A/55/305, du 20 octobre 2000 par 133-139 ; Pas de sortie sans stratégie : la prise de décision au Conseil de sécurité et la clôture ou la transformation d’une opération de maintien de la paix des Nations unies, Rapport du Secrétaire général, S/2001/394, 20 avril 2001 ; Rapport du Secrétaire général sur *la prévention des conflits armés*, A/55/985-S/2001/574, 7 juin 2001, par 51-60, Recommandation n° 9 ; Mise en œuvre des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et du Groupe d’étude sur les opérations de paix des Nations unies, A/56/732, 21 décembre 2001, paragraphe 45. Cité par THIELEN O., *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op. cit.*, p. 40.

⁹⁶⁰ *Integrated missions planning process*, Guidelines endorsed by the Secretary-general, 13 juin 2006.

principaux bailleurs de fonds. Or, l'augmentation et la complexification des OMP représentent un coût financier important pour l'organisation à telle enseigne que le Professeur Tavernier a parlé de « *crises des opérations de maintien de la paix* »⁹⁶¹. Au demeurant,

les difficultés rencontrées par l'ONU dans son approche du recours à la force au sein du maintien de la paix dépassent le débat sur l'inefficacité de la structure onusienne ou sur l'inadéquation de la culture onusienne aux exigences du maintien de la paix moderne. Elles ont aussi pour fondement l'essence intergouvernementale de l'organisation, c'est-à-dire sa dépendance vis-à-vis des États pour toute activité impliquant le recours à la force. L'ONU ne possède pas de force armée propre et cette « défaillance » constitue l'une des limites de sa qualité d'organisation à dimension supranationale.⁹⁶²

D'où la nécessité de refonder les moyens opérationnels des Nations unies.

B. De la nécessité d'améliorer la capacité opérationnelle des Nations unies

La question de l'amélioration de la capacité opérationnelle des Nations unies est récurrente⁹⁶³. Pour preuve, de nombreux rapports internationaux se sont intéressés à cette question. Les textes internationaux les plus significatifs sur cette question sont l'Agenda pour la paix de l'ancien Secrétaire de l'organisation Boutros Boutros-Ghali⁹⁶⁴, le rapport Brahimi⁹⁶⁵ ainsi que le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau⁹⁶⁶. Grâce à ces différents rapports et plus spécifiquement, le rapport Brahimi qui a véritablement réalisé un audit de la pratique de maintien de la paix, certaines réformes structurelles ont pu être réalisées même si beaucoup reste à faire dans ce domaine.

⁹⁶¹ Cf. TAVERNIER P., « Les opérations de maintien de la paix : crise des OMP ou crise du maintien de la paix ? », in BENCHIKH M. (dir.), *Les organisations internationales et les conflits armés*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 207-230.

⁹⁶² TARDY T., « L'ONU et le recours à la force ou le mariage de la carpe et du lapin », *Etude Raoul Dandurand*, n° 12, 2006, p. 8.

⁹⁶³ Sur cette question voir notamment, LATTY F., *La réforme des opérations de maintien de la paix*, disponible sur le site : http://www.franck-latty.fr/franck-latty/Publications_files/latty_re%CC%81formeOMP.pdf.

⁹⁶⁴ *Un agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, Rapport du Secrétaire général, S/24111, § 46 et s. L'Agenda pour la paix du 23 juin 1992 a été élaboré à la demande expresse du Conseil de sécurité réuni pour la première fois au niveau des chefs d'État et de gouvernement le 31 janvier, est un instrument de réflexion majeur sur la pratique de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix, du rétablissement de la paix, et de la diplomatie préventive. [...] Ce texte de référence a fait l'objet d'une mise à jour le 3 janvier 1995, date à laquelle B. Boutros Ghali a présenté à l'Assemblée générale un « supplément à l'agenda pour la paix : rapport de situation présenté à l'occasion du cinquantenaire de l'ONU » Cf. COLARD D., *La société internationale après la guerre froide*, Paris, Armand Colin, 1996, p. 35.

⁹⁶⁵ Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies, A/55/305.

⁹⁶⁶ *Un monde plus sûr, notre affaire à tous*, Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, A/59/565.

Au titre des avancées substantielles on mentionnera la réorganisation du département des OMP ⁹⁶⁷ et une augmentation de son budget ce qui a permis une hausse de 50% de ses effectifs ⁹⁶⁸. De même l'ONU est parvenue à diminuer le temps nécessaire au déploiement des OMP ⁹⁶⁹. On ne manquera pas de mentionner la création d'une commission de consolidation de la paix dont la mission principale est de « proposer des stratégies intégrées aux fins de la consolidation de la paix et du relèvement après les conflits » ⁹⁷⁰.

Par ailleurs, prenant en compte les recommandations du rapport Brahimi, les Nations unies tentent « de donner aux opérations de maintien de la paix des mandats clairs, crédibles et réalisables » ⁹⁷¹. Ce faisant, les résolutions récentes créant des opérations de paix confèrent à celles-ci des mandats relativement plus précis du moins en comparaison avec l'imprécision de ceux donnés aux opérations des premières générations ⁹⁷². Enfin, une convention et des normes de conduite et de comportement ont été prises à l'attention du personnel des Nations unies afin de régler des questions liées à la sécurité et au respect de l'éthique dans le cadre de leurs missions ⁹⁷³.

Si sur le plan de l'encadrement juridique des efforts ont été consentis par les Nations unies afin d'améliorer la qualité des OMP, sur le plan matériel beaucoup reste à faire. Ainsi, la question financière continue de se poser. À cet effet, le coût des OMP représentant plus de la moitié des dépenses totales de l'organisation, le Secrétaire général a souhaité une refonte du budget des OMP ⁹⁷⁴. Il est ainsi préconisé d'étendre la pratique amorcée des autorisations de dépenses avant mandat ⁹⁷⁵ ou de consolider les comptes de toutes les OMP et de simplifier la

⁹⁶⁷ Cf. *The Challenges Project, Meeting the Challenges of Peace Operations Cooperation and Coordination*, Elanders Gotab, Stockholm, 2005, p. 37, § 8.

⁹⁶⁸ *Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix*, Rapport du Secrétaire général, A/57/711, 16 janvier 2003, § 7.

⁹⁶⁹ Id., 29 et s.

⁹⁷⁰ A /RES/60/180 § 2.

⁹⁷¹ S /RES/1327 (2000).

⁹⁷² Voir à ce propos la résolution 1528 (2004) créant l'ONUCI qui élabore un mandat en 17 points à l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire.

⁹⁷³ Voir à ce propos la Convention sur la sécurité du personnel des Nations unies et du personnel associé adoptée par l'Assemblée générale le 9 décembre 1994, doc A/RES/49/59 et EMANUELLI C., « La convention sur la sécurité du personnel des Nations unies et du personnel associé : des rayons et des ombres », *RGDIP*, n° 4, 1995, p. 851 ; Voir également : *Investir dans l'Organisation des Nations unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale*, Rapport du Secrétaire général, A/60/692, Encadré 1, p. 15.

⁹⁷⁴ *Investir dans l'Organisation des Nations unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale*, Rapport du Secrétaire général, A/60/692 § 5.

⁹⁷⁵ Voir Rapport du Secrétaire général, A/59/608, 15 décembre 2004, § 38, où le Secrétaire général constate que les autorisations de dépense avant mandat, limitées à 50 millions de dollars par mission, « ont fourni, dès les stades initiaux, des fonds permettant de déployer les premiers membres du personnel civil et militaire, de transporter les stocks de déploiement stratégiques et d'acquérir du matériel et des services ».

gestion des fonds d'affectation spéciale afin de donner à l'organisation de meilleures marges de manœuvre ⁹⁷⁶. Par ailleurs, afin d'améliorer les modalités de déploiement des opérations, le Secrétaire général a demandé aux États membres de créer des réserves stratégiques pouvant être rapidement déployées dans le cadre d'arrangements avec l'ONU ⁹⁷⁷. En outre, à la suite du sommet mondial de 2005, les États ont décidé de la création d'une force permanente de police des Nations unies dont l'objectif est de permettre « à la composante de la police des missions de maintien de la paix des Nations unies de démarrer ses opérations de manière cohérente, efficace et adaptée et qui assisterait les missions en cours en leur dispensant conseils et services d'experts ⁹⁷⁸. Enfin, l'ONU pourrait s'appuyer sur les organisations régionales qui au demeurant jouent déjà un rôle crucial en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale ⁹⁷⁹. « *Disposant de peu moyens par rapport à l'organisation onusienne, ces organismes régionaux ont toutefois l'avantage de la proximité géographique et l'établissement de liens culturels, linguistiques, historiques* » ⁹⁸⁰. L'exemple des organismes sous-régionaux en Afrique est à mettre en exergue compte tenu du rôle important joué par ceux-ci dans le règlement des crises sur le continent.

⁹⁷⁶ *Investir dans l'Organisation des Nations unies, pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale*, Rapport du Secrétaire général, A/60/692, § 70 et s.

⁹⁷⁷ *Dans une liberté plus grande*, rapport précité, § 12. Le rapport du groupe de hautes personnalités suggère que les pays développés devraient « s'employer davantage à transformer leurs forces actuelles en contingents adaptés à des opérations de paix » (rapport précité, 216 et suivants) Voir également Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général, A/59/608, 15 décembre 2004, § 13 et s.

⁹⁷⁸ *Document final du Sommet mondial de 2005*, A/60/1, § 92. Voir aussi « *Application des recommandations du comité spécial des opérations de maintien de la paix* », Rapport du Secrétaire général, A/59/608, 15 décembre 2004, § 19 et s ; « *Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix* », Rapport du Secrétaire général, A/60/640 /Add.1.

⁹⁷⁹ Voir les exemples de la FMPA en Albanie, la KFOR au Kosovo, la MISAB en République centrafricaine, l'INTERFRET au Timor oriental, la FIAS en Afghanistan, l'ECOFORCE en Côte d'Ivoire, l'ECOMIL au Libéria, la FMIH en Haïti. Voir à ce propos, MOMTAZ D., « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution des actions coercitives aux organisations régionales », *AFDI*, 1997, p. 105-115.

⁹⁸⁰ TABIOU N., « L'intervention de l'ECOMOG au Liberia et en Sierra Leone », extrait de l'ouvrage collectif : *Les organisations internationales et les conflits armés*, BENCHICK M. (Dir.), Paris, L'Harmattan, 2001, p. 266 : « la participation d'acteurs régionaux aux opérations de maintien de la paix qui est de plus en plus sollicitée, est perçue comme un remède. Elle permet d'avoir une vision plus réaliste de la situation. En effet, les pays voisins souvent concernés, ont plus de latitude pour juger rapidement de la situation, de son évolution et de l'étendue des dégâts ; BOUTROS-GHALI B., *Agenda pour la paix*, *op. cit.*, p. 20 § 63-65, § 64 : « ce qui est clair toutefois, c'est que les accords et organismes régionaux possèdent dans de nombreux cas un potentiel qui pourrait contribuer à l'accomplissement des fonctions examinées dans le présent rapport : diplomatie préventive, maintien de la paix, rétablissement de la paix et consolidation de la paix après les conflits. Aux termes de la charte, le Conseil de sécurité a et continuera d'avoir la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, mais l'action régionale, par le biais de la décentralisation, de la délégation et de la coopération aux efforts de l'Organisation des Nations unies, pourrait non seulement rendre plus légère la tâche du Conseil, mais contribuer également à la création d'un sentiment plus fort de participation, de consensus, de démocratisation, en ce qui concerne les affaires internationales ».

Conclusion du Chapitre I

En dépit des nombreuses critiques formulées à l'endroit de l'utilisation de la force armée en vue de la mise en œuvre de l'action humanitaire, les difficultés et les tensions persistantes au sein de l'espace humanitaire démontrent que la permanence des militaires au sein de cet espace risque de se pérenniser. Dès lors, le Conseil de sécurité qui a tenu à inscrire son action dans le cadre de la légalité internationale, gagnerait à établir une coordination mesurée entre les activités humanitaires et militaires afin que l'aide humanitaire puisse être dispensée dans un climat relativement sain.

Par ailleurs, il appartient aux États de permettre à l'organisation mondiale d'être un acteur humanitaire efficace en lui donnant en amont les moyens de prévenir les crises et en aval lorsque ces crises surviennent de définir des mandats clairs et concis pour les OMP et de leur donner les moyens matériels humains et logistiques. C'est à ce prix que l'action humanitaire y compris militarisée conservera une certaine légitimité. La question du recours à la force à des fins humanitaires ayant été abordée à l'aune de la militarisation de l'aide internationale reste à s'interroger sur celle de l'intervention humanitaire armée en vue de la protection des personnes.

CHAPITRE II.

LE RECOURS À L'INTERVENTION HUMANITAIRE

On est souvent plus injuste en s'abstenant d'agir qu'en agissant.⁹⁸¹

Le conflit actuel en Syrie et les débats qu'il suscite au sein de la société internationale prouvent une fois de plus que « *l'intervention humanitaire est hélas toujours d'actualité* »⁹⁸².

Fondé sur la possibilité offerte aux États d'intervenir militairement sur le territoire d'un autre État afin de faire cesser les violations des droits humains commises sur le territoire de cet État, le débat sur un droit ou devoir d'intervention humanitaire est aussi vieux que la formation du droit international⁹⁸³. Ainsi, si au cours de l'histoire, il a connu des dénominations différentes : intervention d'humanité, ingérence humanitaire, la problématique qu'il pose est restée la même : doit-on tolérer des interventions armées sous prétexte qu'elles seraient fondées sur des considérations humanitaires alors même que le droit international ne reconnaît pas d'exception humanitaire au principe de non intervention ?

Si, dans la décennie quatre-vingt-dix, les puissantes intervenantes ont été critiquées dans la mise en œuvre de l'intervention humanitaire au Kosovo et en Irak, l'inaction ou du moins la passivité de la société internationale face à la violation des droits humains au Rwanda et à Srebrenica paraît de moins en moins tolérable. Ces événements tragiques vont faire alors apparaître la nécessité de relancer le débat sur l'admissibilité d'un droit d'intervention humanitaire en droit international. Il convenait toutefois de revoir la problématique de l'intervention sous un angle nouveau. Si le droit international classique s'est longtemps intéressé à la question de savoir s'il convenait de légaliser les interventions humanitaires, aujourd'hui se pose la question de savoir comment les légaliser afin de les rendre compatibles avec le principe de la souveraineté des États.

Le rapport de la CIISE sur la responsabilité de protéger s'inscrit dans cette approche. En effet, reposant sur le postulat de la responsabilité de la société internationale de protéger tous les êtres humains⁹⁸⁴, ce concept se donne pour ambition de « *reconceptualiser* » la doctrine de l'intervention à caractère humaine afin de le mettre en adéquation avec les données nouvelles de la société internationale.

⁹⁸¹ MARC AURÈLE, in *Pensées pour moi-même*.

⁹⁸² DECAUX E., *Droit international public*, 8^e édition, Paris, Dalloz, 2012, p. 316.

⁹⁸³ En 1625, dans son ouvrage *De jure belli ac pacis*, Hugo Grotius avait déjà abordé la possibilité d'intervenir dans le cas où un tyran commettrait des actes abominables.

⁹⁸⁴ Cf. *Infra*.

Si l'émergence de la responsabilité de protéger a été saluée par de nombreux observateurs de la scène internationale et par une partie de la doctrine internationaliste, est ce pour autant que ce concept puisse être considéré comme un fondement nouveau d'un droit d'intervention humanitaire ? (Section I). Au demeurant, les expériences récentes de mise en œuvre ou de non mise en œuvre de ce concept vont très rapidement mettre en exergue ses limites. Ce faisant, au-delà de la réforme du Conseil de sécurité proposée par la CIISE afin de permettre la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, il conviendrait d'engager une réforme majeure de l'ensemble du système de sécurité collective des Nations unies afin de consacrer un véritable droit d'intervention humanitaire au sein de la société internationale (Section II).

SECTION I.

LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER : FONDEMENT NOUVEAU D'UN DROIT D'INTERVENTION HUMANITAIRE ?

Tirant les leçons des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des interventions humanitaires de ces dernières années, la CIISE s'est donnée pour ambition de redéfinir les contours juridiques des interventions humanitaires en bâtissant un droit d'intervention humanitaire le plus clairement défini (§ 1). En pratique, la mise en œuvre de l'intervention humanitaire sous le prisme de la responsabilité de protéger va se révéler beaucoup plus complexe (§ 2).

§ 1. UNE VOLONTÉ DE REDÉFINIR LES CONTOURS JURIDIQUES DES INTERVENTIONS HUMANITAIRES

L'ambition de la responsabilité de protéger d'élaborer un droit d'intervention le plus clairement défini implique un encadrement juridique des conditions de mise en place de l'intervention humanitaire c'est-à-dire déterminer la ou les autorités habilitées à mener une telle action (A) et un encadrement juridique des conditions dans lesquelles l'intervention devrait se dérouler (B).

A. Une intervention humanitaire mieux décidée

Sans prétendre à la perfection, la CIISE fait le choix du Conseil de sécurité comme seul ordonnateur de l'intervention militaire pour raison humanitaire (1). Ce dernier est certes détenteur d'un pouvoir fondé, mais non exclusif (2).

1. Le Conseil de sécurité comme seul ordonnateur de l'intervention humanitaire

En vue de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, le Conseil de sécurité apparaît comme la seule autorité habilitée à autoriser un recours à la force à des fins humanitaires. Cette prérogative est pleinement justifiée dans la mesure où elle se fonde sur l'article 24 de la Charte qui confère au Conseil, « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Par ailleurs, depuis quelques années, il est permis de constater que le Conseil accorde une importance croissante aux questions humanitaires et a montré qu'il a une réelle capacité de déclencher une action commune, notamment en autorisant près d'une quarantaine de missions de maintien ou de consolidation de la paix dont les mandats

comprennent de nombreuses prérogatives en matière de protection des civils⁹⁸⁵. Les fondements du pouvoir du conseil relèvent par conséquent de la charte des Nations unies mais également de la pratique développée par lui en matière de sécurité collective conformément à ladite charte⁹⁸⁶.

En outre, si la CIISE s'estime « *absolument persuadée, qu'il n'y a pas de meilleur organe, ni de mieux placé, que le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies pour autoriser une intervention militaire à des fins de protection humaine* »⁹⁸⁷, cette conviction est également partagée dans le document final du sommet mondial de 2005. Ce document engage les États à « *se tourner vers le Conseil de sécurité pour mettre en œuvre la sanction de l'irrespect par un État des obligations découlant de sa « responsabilité de protéger* »⁹⁸⁸. Des années auparavant, l'ancien Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan faisait le même constat puisqu'il affirmait que « *l'humanité doit pouvoir demander (contre eux) la protection du Conseil de sécurité* »⁹⁸⁹.

La nécessité de réaffirmer les prérogatives du Conseil en matière de paix et de sécurité internationale est impérative. Ces dernières années, face aux insuffisances du « *système de sécurité collective* » ou en défiance du système de sécurité collective, des États se sont octroyés des possibilités d'intervention collectivement ou individuellement dans d'autres États pour mettre fin à des violations de droits de l'homme sans l'autorisation du Conseil de sécurité. Ainsi les illustrations d'interventions à finalité humanitaire menées unilatéralement par des États surtout

⁹⁸⁵ Voir à ce propos le mandat de l'ONUCI en Côte d'Ivoire : Le Conseil a autorisé l'ONUCI à utiliser tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de son mandat, dans les limites de ses capacités et dans les zones de déploiement de ses unités. Aux termes de la résolution 1528, développé ensuite et modifié par de multiples résolutions du Conseil de sécurité pour prendre en compte l'évolution de la situation sur le terrain et les besoins de la mission, le mandat de l'ONUCI comprend en ce qui concerne le volet de la protection des civils :-Protéger la population civile du risque imminent d'atteinte à l'intégrité physique des personnes, sans préjudice de la responsabilité principale des autorités ivoiriennes, dans les limites de ses moyens et de ses zones de déploiement ;-Appliquer la stratégie globale de protection des civils en coordination avec l'équipe de pays des Nations unies ;-Collaborer étroitement avec les organismes humanitaires, en particulier dans les zones de tension et aux fins du rapatriement des personnes déplacées, à recenser toutes menaces contre la population civile et à rassembler des informations à ce sujet, à porter à l'attention des autorités ivoiriennes s'il y a lieu Cf. <http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/unoci/mandate.shtml>.

⁹⁸⁶ Cf. Chapitre VII de la Charte des Nations unies.

⁹⁸⁷ Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) « *La responsabilité de protéger* » *op. cit.*, p. 54 « Nous avons constaté un consensus quasi général sur ce point dans toutes les consultations que nous avons tenues partout dans le monde ».

⁹⁸⁸ « Nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son chapitre XII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité ». Cf. Document final du sommet mondial de 2005, 20 septembre 2005, *op. cit.*, § 139.

⁹⁸⁹ Rapport du Secrétaire Général « *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous* » *op. cit.* p. 39 § 125.

les plus puissants ou collectivement sous la forme de coalitions sont multiples. L'exemple de l'intervention américano-britannique en est une illustration.

Ne pouvant obtenir une autorisation en bonne et due forme du Conseil de sécurité en dépit de multiples tentatives afin d'attaquer l'Irak, les États-Unis et le Royaume-Uni ont prétendu qu'ils pouvaient s'appuyer sur la résolution 1414 adoptée par le Conseil de sécurité le 8 novembre 2002. Dans cette résolution, le conseil rappelait qu'en novembre 1990, il avait autorisé le recours à la force contre l'Irak. Après avoir établi un régime renforcé d'inspections, il menaçait cet État de « graves conséquences » en cas de nouvelles violations patentes de ses résolutions. Les États-Unis soutenaient que le gouvernement irakien n'avait pas respecté ses engagements internationaux en ne démantelant pas tout son arsenal nucléaire comme la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité l'exigeait. Cette interprétation a toutefois été rejetée par l'immense majorité des États au premier rang duquel se trouvait la France⁹⁹⁰. En effet, les différents arguments avancés par les États-Unis pour justifier de la légalité de leur intervention, ne sont guère convaincants et il est permis de s'interroger sur la légalité de cette intervention. S'il est vrai que, dans la résolution 1441, le Conseil de sécurité menaçait l'Irak de déclencher une action militaire à son encontre (ce qui explique qu'il se réfère au précédent de la guerre du golfe de 1990), on ne peut en aucun cas en déduire que la porte soit ouverte à des interventions militaires unilatérales⁹⁹¹. Au contraire, comme l'affirme le Professeur Olivier Corten, « le paragraphe 4 prévoit que « le fait de ne pas se conformer à la présente résolution et de ne pas coopérer pleinement dans sa mise en œuvre constituer[a] une nouvelle violation des obligations de l'Iraq et seront rapportées au Conseil aux fins de qualification conformément aux dispositions des paragraphes 11 et 12 ci-dessous ». Or le paragraphe 12 en question confirme que c'est le Conseil de sécurité lui-même qui examinera la situation « en vue de préserver la paix et la sécurité internationales »⁹⁹².

Malgré l'opposition de plusieurs membres du Conseil de sécurité à l'emploi de la force et à la suite de l'annonce faite par la France, membre permanent du Conseil, qu'elle voterait contre une nouvelle résolution allant dans ce sens, les États-Unis ont décidé unilatéralement que l'Irak n'avait pas respecté les demandes du Conseil. Ils ont alors lancé avec leurs alliés la guerre contre l'Irak en dehors du cadre des Nations unies⁹⁹³.

⁹⁹⁰ Cf. Discours de M. Dominique de Villepin, Ministre français des affaires étrangères de mai 2002 à mars 2004 tenu à la tribune des Nations unies.

⁹⁹¹ Voir à ce propos, CORTEN O., DUBUISSON F., « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une « autorisation implicite » du Conseil de sécurité », *RGDIP*, 2000, p. 873-910.

⁹⁹² CORTEN O., *Le retour des guerres préventives*, Bruxelles, Ed labor, 2003, p. 33.

⁹⁹³ IAGOLNITZER D., *Le droit international et la guerre – évolution et problèmes actuels*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 84

Cette intervention illégale a remis en cause le système de sécurité collective dans la mesure où l'intervention unilatérale est considérée comme illégitime, car elle est motivée par des intérêts personnels. A contrario, l'intervention collective approuvée par l'ONU est considérée comme légitime parce qu'elle est dûment autorisée par un organe international représentatif. Toutefois, si en la matière, le Conseil de sécurité a incontestablement une responsabilité principale, cette responsabilité n'est pas exclusive ⁹⁹⁴.

2. Les alternatives à la compétence du Conseil de sécurité

S'il est établi que le Conseil de sécurité devrait être le principal décideur des interventions militaires à des fins de protection humaine, reste à savoir s'il devrait être l'unique acteur dans ce domaine. Au demeurant, s'il arrive que le Conseil de sécurité rejette une proposition d'intervention ou ne donne pas suite à cette proposition dans un délai raisonnable, d'autres options doivent être envisagées.

Une de ces possibilités, qui a recueilli un soutien non négligeable dans un certain nombre de consultations, consisterait à solliciter l'approbation de l'action militaire par l'Assemblée générale réunie en session extraordinaire d'urgence dans le cadre de la procédure officielle de « *l'union pour le maintien de la paix* » ⁹⁹⁵. Du nom de son promoteur, la résolution Acheson a été élaborée en 1950. Elle visait à faire face à une situation où le Conseil de sécurité, faute d'unanimité de ses membres permanents, n'a pas pu exercer sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale ⁹⁹⁶. En effet, l'article 10 ⁹⁹⁷ confère à

⁹⁹⁴ La CIISE reconnaît : « on peut difficilement écarter complètement toute possibilité de recours à d'autres moyens d'assurer la responsabilité de protéger lorsque le Conseil de sécurité rejette expressément une proposition d'intervention alors que des questions humanitaires et de droits de l'homme se posent très clairement ou qu'il ne donne pas suite à cette proposition dans un délai raisonnable ». Cf. Rapport de la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) « *La responsabilité de protéger* » *op. cit.*, p. 57.

⁹⁹⁵ A/RES/377 (V), 3 nov. 1950 : *Union pour le maintien de la paix*. Cette résolution intitulée « Union pour le maintien de la paix » de 1950 a créé une procédure de session extraordinaire d'urgence qui a été invoquée pour les opérations en Corée cette année-là, puis en Égypte en 1956, puis au Congo en 1960. Voir en ce sens DUPUY P.-M., *Les grands textes de droit international public*, Paris, Dalloz, 2012, p. 273-278.

⁹⁹⁶ Le cadre de cette résolution fut assez largement utilisé jusqu'au début des années quatre-vingt notamment pour l'Égypte et la Hongrie en 1956, pour le Liban et la Jordanie en 1958, pour le Congo en 1960, pour le conflit indo-pakistanaï en 1971, pour l'Afghanistan et la Palestine en 1980, pour le Zimbabwe et la Namibie en 1981. Toutefois, le coup d'arrêt de la tutelle de l'assemblée générale sur le Conseil de sécurité est généralement situé lors de la résolution 462 du 9 janvier 1980 à propos de l'Afghanistan.

⁹⁹⁷ Cf. article 10 « L'assemblée générale peut discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus dans la présente Charte, et sous réserves des dispositions de l'article 12, formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux membres de l'Organisation des Nations unies, au Conseil de sécurité, ou aux membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité » in DUPUY P.-M., *Les grands textes de droit international public, op. cit.*, p. 6.

l'Assemblée générale une responsabilité générale pour tout ce qui relève du domaine de compétence de l'ONU et l'article 11⁹⁹⁸ lui attribue une responsabilité subsidiaire en ce qui concerne précisément le maintien de la paix et de la sécurité internationales, encore qu'elle ne puisse faire que des recommandations et non prendre des décisions à caractère contraignante. En outre, la seule réserve destinée à empêcher une discordance entre les deux principaux organes de l'ONU, est que le Conseil de sécurité ne doit pas être en train d'examiner la question au même moment⁹⁹⁹. À l'évidence, même en l'absence d'un aval du Conseil de sécurité et même si l'Assemblée générale n'a qu'un pouvoir de recommandation, une intervention qui serait lancée avec le soutien des deux tiers des membres de l'Assemblée générale bénéficierait manifestement d'un puissant soutien moral et politique.

Toutefois, la légalité de cette procédure qui a déjà été contestée¹⁰⁰⁰, est discutable. La possibilité pour l'Assemblée de recommander des actions, y compris militaires en cas de paralysie du Conseil de sécurité lié au droit de veto porte fondamentalement atteinte aux équilibres initiaux de la charte. D'ailleurs comme le fait remarquer le Professeur Serge Sur :

après diverses vicissitudes et une pratique limitée, la résolution Acheson se trouve marginalisée par le souci de tous les membres permanents de ne pas mettre le système aux mains des petites puissances qui contrôlent l'Assemblée, d'autant plus qu'elles n'ont guère les moyens militaires ou financiers d'en assumer les charges.¹⁰⁰¹

À ce problème juridique s'ajoute une difficulté pratique supplémentaire tenant au fait de savoir « *s'il est réaliste, hormis dans des cas très exceptionnels, de s'attendre à ce qu'une majorité des deux tiers, requise en vertu de la procédure de « l'union pour le maintien de la paix »¹⁰⁰², puisse être réunie dans une configuration politique où soit il n'y a pas eu de majorité au Conseil de sécurité, soit un ou plusieurs membres permanents ont imposé leur veto ou menacé de le faire, encore que le Kosovo et le Rwanda auraient probablement pu constituer de tels cas exceptionnels.* Érudant, la Commission se borne à affirmer que « *la simple possibilité que cette démarche puisse être entreprise constituerait une importante*

⁹⁹⁸ Cf. article 11 « L'assemblée générale peut étudier les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales [...] et faire, sur ces principes, des recommandations soit aux membres de l'Organisation des Nations unies, au Conseil de sécurité, ou aux membres de l'organisation et au Conseil de sécurité [...] L'assemblée générale peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur les situations qui semblent devoir mettre en danger la paix et la sécurité internationales -. Les pouvoirs de l'Assemblée générale énumérés dans le présent article ne limitent pas la portée générale de l'article 10 » in DUPUY P.-M., *Les grands textes de droit international public*, Ibidem.

⁹⁹⁹ Cf. article 12 de la Charte des Nations unies.

¹⁰⁰⁰ La légalité de cette résolution a été mise en doute et même considérée comme inconstitutionnelle par la France et l'URSS en ce qu'elle opérait une révision de la Charte sans passer par la procédure prévue à cet effet par la Charte de San Francisco du 26 Juin 1945. Voir à ce propos BETTATI M., « L'usage de la force par l'ONU » *Pouvoirs*, 2003, n° 109, p. 112.

¹⁰⁰¹ SUR S., *Les dynamiques du droit international*, Paris, Pedone, 2012, p. 158.

¹⁰⁰² GUILHAUSIS J.-F., « Considérations sur la pratique de « l'Union pour le maintien de la paix », *AFDI*, 1981, p. 382-398.

forme supplémentaire de pression sur le Conseil de sécurité pour l'amener à agir de manière décisive et appropriée »¹⁰⁰³.

Conscient du fait que l'alternative de l'Assemblée générale pourrait être une voie sans issue, une autre alternative a été énoncée par la CIISE, celle de « confier à une organisation régionale ou sous régionale, le soin de mener l'action collective bien sûr dans des limites bien définies »¹⁰⁰⁴.

La charte des Nations unies reconnaît dans son Chapitre VIII, des rôles légitimes aux organisations et arrangements régionaux. L'appui sur les organisations régionales voire la sous-traitance auprès d'elles d'opérations de maintien de la paix est une piste envisageable. Pour autant, si l'article 53 alinéa 1 de la Charte dispose, qu'« aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité », se pose la question de savoir si l'autorisation du Conseil de sécurité requise par l'alinéa 1 de l'article 53 doit être dans tous les cas expresse et validée par le vote d'une résolution en bonne et due forme ?

L'expérience de l'intervention de l'Ecomog (Economic Community Monitoring Group) au Liberia du 1^{er} octobre 1992, dans le but d'assurer la mise en œuvre des sanctions décrétées par la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) révèle que cette exigence n'a pas été toujours respectée. En l'espèce « l'organisation se contenta d'informer après coup le Conseil de sécurité. Dans ces conditions, une décision de l'Assemblée des chefs d'États et de gouvernement, adoptée par consensus ou, à défaut, par la majorité des deux tiers suffit à légitimer l'intervention »¹⁰⁰⁵.

L'urgence humanitaire peut commander la légitimation *ex post facto* d'une intervention armée, toutefois cette règle doit demeurer rare et exceptionnelle afin que de telles pratiques ne puissent se reproduire. Et pourtant, l'intervention de l'OTAN au Kosovo va à nouveau soulever le problème de l'exigence du consentement du Conseil de sécurité avant le déclenchement de toute intervention humanitaire par les organismes régionaux. Il est clair que décidée sans le consentement du Conseil de sécurité, cette intervention est totalement illégale. Mais, à défaut de condamner expressément cette intervention, le Conseil de sécurité a-t-il pu la légitimer *a posteriori* ? C'est la thèse défendue par de nombreux auteurs qui estiment que

¹⁰⁰³ Rapport de la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) « La responsabilité de protéger », p. 57, § 6-30.

¹⁰⁰⁴ Ibid, p. 58. Ce point de vue est également partagé par une partie de la doctrine, Voir MONTAZ D., « La sécurité collective et le droit d'ingérence humanitaire », in SFDI, *La métamorphose de la sécurité collective*. Droit, pratique et enjeux stratégiques, Paris, Pedone, 2005, p. 138 : pour éviter que les États agissent unilatéralement, il « faudrait [...] tolérer sous certaines conditions très strictes, l'intervention des organisations régionales ».

¹⁰⁰⁵ Voir. KPEDU Y., *Essai sur le principe de légitimité démocratique en droit international : Une mise en œuvre dans les accords d'aide au développement en Afrique*, Thèse de Doctorat, Université de Poitiers, 2007, p. 423.

l'action militaire au Kosovo s'est fondée sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité. Parmi les défenseurs de cette théorie, se trouve le Professeur Ghebali. Ce dernier estime en effet que le fait que « *la communauté internationale, avait épuisé toute la panoplie imaginable de carottes et de bâtons, qu'au Conseil de sécurité on pouvait prévoir le veto de la Russie et de la Chine, que l'infraction au droit humanitaire international aurait peu pesé au regard des mesures de déportation mises en œuvre par Belgrade, on pourrait alors déduire de ces faisceaux d'indices que le Conseil de sécurité aurait légitimé a posteriori l'action de l'OTAN* »¹⁰⁰⁶.

Aux antipodes de ces auteurs, qui justifient ou tolèrent cette intervention, la doctrine majoritaire ne trouve aucun fondement juridique à cette intervention et rejette carrément l'hypothèse d'une autorisation implicite ou a posteriori du Conseil. À cet effet, la position du Professeur Weckel est sans appel. Selon lui, une chose est certaine « *des mesures de coercition qui sont prises sans l'autorisation du Conseil de sécurité portent atteinte à l'existence même du système de sécurité internationale fondé sur la Charte des Nations unies* ». Et poursuit-il, « *seule la Charte offre une base juridique universellement acceptée pour le recours à la force* »¹⁰⁰⁷. Le professeur Olivier Corten est du même avis, car il affirme qu'« *il n'existe, à l'heure actuelle, aucune règle établie ou même émergente, qui justifierait des actions militaires en dehors des hypothèses classiques du droit à la légitime défense ou d'un mandat clair du Conseil de sécurité* »¹⁰⁰⁸. Le contenu de la résolution 1244(1999) votée postérieurement à l'intervention armée de l'OTAN étant loin d'entériner une intervention sur le territoire Yougoslave¹⁰⁰⁹.

Dès lors, ni le silence du Conseil de sécurité, ni le vote d'une résolution postérieure ne peuvent légitimer des interventions décidées sans le consentement express du Conseil de sécurité. Ainsi, l'autorisation du Conseil de sécurité doit être, dans tous les cas, sollicitée avant d'entreprendre toute action d'intervention militaire¹⁰¹⁰. Ceux qui préconisent une intervention, doivent demander officiellement l'autorisation de l'entreprendre, ou obtenir du Conseil qu'il soulève cette question de son propre chef, ou encore obtenir du Secrétaire général qu'il la soulève en vertu de l'Article 99 de la Charte des Nations unies. Ainsi l'intervention

¹⁰⁰⁶ GHEBALI Y., « Le Kosovo entre la guerre et la paix », *Défense nationale*, n° 8-9, août-septembre 1999, p. 63.

¹⁰⁰⁷ WECKEL P., « L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée », *RGDIP*, 2000, n° 1, p. 20.

¹⁰⁰⁸ CORTEN O., DUBUISSON F., « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur « une autorisation implicite » du Conseil de sécurité », *RGDIP*, 2000, n° 4, p. 877.

¹⁰⁰⁹ Cf. S/RES/1244 (1999) du 10 juin 1999.

¹⁰¹⁰ Si une telle demande lui a été adressée, « le Conseil de sécurité doit statuer sans retard sur cette demande d'autorisation d'intervenir en cas d'allégations de pertes en vies humaines ou de nettoyage ethnique à grande échelle. Il doit alors procéder à une vérification suffisamment approfondie des faits ou de la situation sur le terrain susceptibles de justifier une intervention militaire. Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) « *La responsabilité de protéger* » Idem § 6-15.

humanitaire sous le prisme de la responsabilité doit être décidée dans des conditions optimales, mais elle doit également, être mieux réglementée.

B. Une intervention humanitaire mieux réglementée

Une intervention militaire réglementée suppose que celle-ci n'intervienne qu'en dernier recours (1), et dans le strict respect d'un certain de nombre de critères afin qu'elle ne cause plus de mal qu'elle n'en résolve (2).

1. Une solution de dernier recours

L'intervention militaire doit être le dernier recours. Ainsi, chaque option non militaire doit avoir été explorée et épuisée jusque dans les moindres détails. À cet effet, l'intervention militaire à des fins de protection humaine doit être considérée comme une mesure exceptionnelle et extraordinaire. Pour qu'elle soit justifiée, il faut qu'un dommage grave et irréparable touchant des êtres humains soit en train – ou risque à tout moment — de se produire. On évoquera l'hypothèse de « *pertes considérables en vies humaines* », effectives ou présumées, qu'il y ait ou non intention génocidaire, attribuables soit à l'action délibérée de l'État, soit à la négligence de l'État ou à son incapacité à agir, soit encore à la défaillance de l'État ; ou un « *nettoyage ethnique* » à grande échelle, effectif ou présumé, qu'il soit accompli par l'assassinat, l'expulsion forcée, la terreur ou le viol doivent justifier toute intervention militaire ¹⁰¹¹.

S'agissant de ces deux grandes conditions répertoriées, à savoir les pertes en vies humaines et le nettoyage ethnique, il importe de rappeler que les actes en question devraient être commis à grande échelle pour que l'intervention militaire soit justifiée. Encore faut-il préciser le contenu réel du vocable « *grande échelle* ». À ce niveau les avis peuvent varier. Ainsi dans certains cas marginaux on peut tenir compte par exemple de plusieurs incidents à petite échelle qui risquent de prendre cumulativement, une grande ampleur. Dans la pratique, la plupart des situations de ce type ne donneront pas lieu à des désaccords majeurs. Ce qui est clairement, indiqué cependant, c'est qu'une action militaire peut être légitime en tant que mesure d'anticipation lorsqu'on est en présence de preuves claires de la probabilité de massacres à grande échelle.

« Sans cette possibilité d'action anticipatrice, la communauté internationale se retrouverait dans la situation, moralement injustifiable, où elle devrait attendre qu'un génocide commence avant de prendre des mesures pour y

¹⁰¹¹ Rapport de la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) « *La responsabilité de protéger* », *op. cit.*, p. 37.

mettre fin »¹⁰¹². Même lorsqu'il y a consensus sur les types de situations qui peuvent justifier une intervention militaire, il demeure nécessaire de déterminer dans chaque cas si les événements sur le terrain satisfont réellement aux critères à remplir à savoir la réalité ou la menace de pertes en vies humaines considérables ou de nettoyage ethnique à grande échelle. Dans bien des cas, on est en présence de « *faits* » et de versions d'événements contradictoires, présentés souvent dans le but précis d'orienter ou de tromper l'opinion extérieure. Obtenir une information objective et précise devient ainsi un véritable gageur pour la société internationale¹⁰¹³. En pratique, cette condition risque d'être difficilement réalisable en raison du traitement médiatique de certaines informations. En effet, les médias privilégient de plus en plus les images sensationnelles au détriment d'une approche objective et constructive de l'information¹⁰¹⁴. Ce faisant, certaines crises humanitaires bénéficient d'une attention excessive tandis que d'autres végètent dans l'indifférence et l'oubli. Ainsi par le passé le traitement exagéré par les médias de certaines informations et l'émotion suscitée au niveau de l'opinion publique ont poussé certains États à réagir de manière prompte et désordonnée. Cela étant, une cohérence parfaite n'est pas toujours possible : le simple fait que les crises qui comportent des aspects humanitaires graves soient aussi nombreuses empêche de réagir efficacement dans chaque cas.

Pour être autorisée, l'intervention humanitaire doit par ailleurs n'être envisagée que dans les « *cas extrême* ». Dans cette hypothèse, il conviendrait de s'assurer que toutes les voies diplomatiques aient été épuisées. Cette notion peu précise pose la question de savoir où est ce qu'il conviendrait de placer la barre pour déterminer quand l'intervention militaire est, à première vue, défendable ou que l'urgence commande d'intervenir ? La réalité est que ces circonstances exceptionnelles devaient être des cas où la violence est manifestement attentatoire à la conscience de l'humanité ou représente un danger si évident et immédiat pour la sécurité internationale qu'elle exige une intervention coercitive d'ordre militaire.

¹⁰¹² Idem, p. 38, § 4-21.

¹⁰¹³ Idem, § 4-28.

¹⁰¹⁴ Voir à ce propos : CABANIS A., RUXANDRA I., CIPRIAN M., CROUZATIER J.-M., MBONDA E.-M., *La responsabilité de protéger, une perspective francophone*, Agence Universitaire de la francophonie, 2010, Contribution du collectif « Francophonie, États francophones et francophonie » de l'Agence universitaire de la Francophonie à la préparation du Sommet de Montreux, octobre 2010 Quatrième partie, p. 184 : « La responsabilité de réagir » : Les critères d'une réaction légitime, tels qu'ils sont précisés dans les différents documents qui traitent de la responsabilité de protéger, permettent de remonter jusqu'à la doctrine de la guerre juste. Ils s'inscrivent donc dans une vieille tradition de réflexion en philosophie du droit international, ce qui leur donne un poids significatif. Néanmoins, ces critères manquent parfois de précision, laissant ouverte leur interprétation par différents acteurs, en fonction de leur position sur la question.

L'idéal serait qu'une source non gouvernementale, impartiale et universellement respectée, signale la gravité de la situation et l'incapacité ou le refus de l'État considéré de la gérer de manière satisfaisante. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) serait un candidat crédible pour assumer ce rôle et il a été souvent suggéré. Mais, pour des raisons compréhensibles – qui ont trait à la nécessité pour le CICR de rester et d'être perçu comme restant absolument à l'écart de tout processus décisionnel politique et d'être en mesure d'opérer partout sur le terrain –, elle a souvent refusé absolument d'assumer un quelconque rôle de ce type ¹⁰¹⁵. « *En l'absence de la désignation d'un organisme impartial, il est à craindre que l'on se fonde sur une interprétation subjective des événements par les États et les interventions de l'OTAN au Kosovo ainsi que l'intervention unilatérale américaine en Irak illustrent le danger d'une interprétation politique des faits par les États* » ¹⁰¹⁶.

2. La précaution des critères juridiques d'action

Vu le danger lié au risque d'instrumentalisation de l'intervention humanitaire, il paraît nécessaire d'en identifier les limites aussi précisément que possible. Pour qu'une décision d'intervenir militairement soit justifiée et soit perçue comme telle, il faut que d'autres conditions de fond soient réunies au préalable : bonne intention, proportionnalité des moyens et perspectives raisonnables. Lorsque ces conditions et le critère de la « *juste cause* » sont réunis, ils contribuent ensemble à façonner les choix politiques du Conseil de sécurité comme ceux des États membres. À cet effet, la commission estime qu'ils sont capables d'établir des limites strictes à l'emploi de la force militaire coercitive à des fins de protection humaine.

Ainsi le *principe de la proportionnalité des moyens* doit clairement régir l'action militaire. Une telle intervention doit correspondre par son ampleur, sa durée et son intensité, au minimum nécessaire pour atteindre l'objectif de protection humaine.

De même, toute initiative doit être animée par une *bonne intention* c'est-à-dire que le but primordial de l'intervention, peu importe les autres motivations qui animent les États intervenants, doit être de faire cesser ou d'éviter des souffrances humaines. Afin de satisfaire au mieux le principe de bonne intention, les opérations doivent avoir un caractère multilatéral et bénéficier du soutien manifeste de l'opinion publique de la région et des victimes concernées ¹⁰¹⁷.

¹⁰¹⁵ Rapport de la CIISE, § 4-29.

¹⁰¹⁶ Voir. THOUVENIN J.-M., « Le jour le plus triste des Nations unies. Les frappes anglo-américaines de décembre contre l'Iraq », *AFDI*, 1998, p. 209-231 ; CORTEN O., « Opération *Iraqi Freedom* : peut-on admettre l'argument de l'autorisation implicite du Conseil de sécurité ? », *RBDI*, 2003/1, p. 208 et svt.

¹⁰¹⁷ Rapport de la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), « *La responsabilité de protéger* » p. 42, § 4-33.

Enfin la dernière exigence concerne *les perspectives raisonnables*. Cette dernière exigence signifie que l'intervention ne peut être justifiée que si elle a des chances raisonnables de faire cesser ou d'éviter les souffrances qui l'ont motivée. Les conséquences de l'action ne devant pas être pires que celles de l'inaction. Ce faisant, dans son ampleur, dans sa durée et dans son intensité, l'intervention militaire envisagée doit correspondre au minimum nécessaire pour atteindre l'objectif humanitaire poursuivi. Les moyens doivent être à la mesure des fins et en rapport avec l'ampleur de la provocation initiale. Ainsi, l'effet produit sur le système politique du pays visé doit, lui aussi, être limité à ce qui est strictement nécessaire pour réaliser le but de l'intervention. On sait que les répercussions pratiques de ces restrictions peuvent être matière à débat dans chaque cas, mais les principes en jeu sont suffisamment clairs ¹⁰¹⁸.

En somme, toute intervention doit être conditionnée par la détermination claire des objectifs à atteindre ; la précision du mandat conféré aux forces intervenantes, l'octroi de ressources suffisantes et enfin l'adoption d'une démarche militaire commune par les différents partenaires en cause.

Le Groupe de personnalités de haut niveau estime, à ce sujet, que les critères d'intervention « *doivent permettre un encadrement des conditions de recours à la force qui jusqu'alors n'ont pas été précisées sauf à se référer aux principes généraux de nécessité et de proportionnalité dont l'application en cas de recours à la force sur autorisation du Conseil de sécurité est on le sait, objet de discussions et d'incertitudes* » ¹⁰¹⁹. Soucieux de ne pas légitimer un recours à la force armée systématique, il est préférable que le respect de ces critères soit entériné par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité.

Sommes toutes, sur le plan formel comme sur le plan matériel, la responsabilité de protéger apparaît comme un concept mieux défini et moins sujet à controverses afin de fonder un droit d'intervention humanitaire novateur. Pour autant la pratique sera-t-elle conforme à la théorie ?

¹⁰¹⁸ Rapport de la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), « *La responsabilité de protéger* », p. 42, § 4-39.

¹⁰¹⁹ Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau, *op. cit.*, § 188.

§ 2. UNE MISE EN ŒUVRE DIFFICILE

Moins ambiguë et mieux définie que ses devancières –intervention d’humanité et ingérence humanitaire-, le concept de responsabilité de protéger semble le moins attirer d’oppositions. Néanmoins, il faut se garder d’y voir une panacée, car son régime juridique notamment en ce qui concerne sa mise en œuvre paraît incertain (A) ce que la pratique va se charger de confirmer (B).

A. Des incertitudes concernant la mise en œuvre de la responsabilité de protéger

La pertinence des critères juridiques d’action de l’utilisation de la force en vue de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger ne fait l’objet d’aucun doute. Toutefois, à l’analyse, chacune de ces conditions est discutable parce qu’imprécise ¹⁰²⁰ et peut dès lors conduire à une instrumentalisation de la responsabilité de protéger par les États (1). En outre, si le Conseil de sécurité apparaît comme l’organe des Nations unies le mieux placé afin de décider ou d’autoriser une intervention humanitaire, de nombreux doutes subsistent quant à la capacité du Conseil de sécurité à exercer effectivement le rôle central que lui assigne le concept de « *responsabilité de protéger* ». Les principales inquiétudes formulées à ce propos concernent la légitimité contestée du Conseil de sécurité et l’éventualité de son blocage du fait du droit de veto ¹⁰²¹ (2).

1. Le risque persistant d’instrumentalisation de la responsabilité de protéger

En dépit de l’énoncé de critères juridiques réglementant l’intervention humanitaire, de nombreuses zones d’ombre subsistent à propos du régime juridique de la responsabilité de protéger.

En effet, à l’instar de nombreux auteurs favorables à la doctrine de l’intervention humanitaire, les concepteurs de la responsabilité de protéger insistent sur les bonnes intentions des autorités intervenantes ainsi que sur la justesse de la cause devant les motiver. Nul ne conteste le fait que l’intervention devrait être uniquement motivée par des

¹⁰²⁰ CROUZATIER J.-M., « Le principe de la responsabilité de protéger, avancée de la solidarité internationale ou ultime avatar de l’impérialisme ? », *Revue aspects*, n° 2, 2008, p. 24.

¹⁰²¹ Voir Rapport du Secrétaire général, « *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l’homme pour tous* », 24 mars 2005, p. 49, § 168 dans lequel Kofi Annan soulevait la problématique en affirmant : « Le Conseil de sécurité doit non seulement être plus représentatif, mais encore être plus capable de prendre des décisions et disposé à le faire lorsqu’il le faut. La réconciliation de ces deux impératifs est le critère absolu que doit respecter toute proposition de réforme » disponible sur : <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/79/PDF/N052709.pdf?OpenElement>.

considérations humanitaires. Mais le problème qui se pose est qu'on voit mal un État engager une intervention armée contre un autre, avec ce que cela suppose de dépenses, de pertes et d'aléas politiques, dans un but purement désintéressé.

Dans la doctrine classique, Antoine Rougier insistait déjà sur cette condition en évoquant une intervention désintéressée. Plus récemment c'est au tour du Professeur Sur de poser la question de savoir « quelle est la proportion du souci humanitaire dans les interventions extérieures ? » et insistait-il : « *on peut ignorer la question si l'on admet avec Vauvenargues qu'il est approprié d'appuyer les bons desseins par de mauvais motifs* »¹⁰²². Cette inquiétude est légitime dans la mesure où de tout temps, l'analyse des différentes interventions qualifiées d'humanitaires par les États montre que dans la plupart des cas, les États n'interviennent pas toujours lorsque les droits de l'homme et les libertés fondamentales ne sont pas respectées. Certains États ont d'ailleurs dénoncé ce qu'ils considèrent comme la politique de « deux poids et deux mesures ». Ces États ont surtout mis l'accent sur le principe de non-discrimination qui doit présider au fonctionnement du Conseil de sécurité.

Ainsi, lors de la 47^e session de l'Assemblée générale, le représentant du Nigeria déclarait que :

notre optimisme s'est quelque peu teinté d'appréhension lorsque l'on considère, par exemple, l'urgence avec laquelle les décisions ont été prises au Conseil de sécurité en ce qui concerne l'ex-Yougoslavie par rapport au cas de la Somalie. On pense dans certains milieux que le Conseil de sécurité a tendance à agir avec diligence à l'égard de questions qui ont un intérêt particulier pour les membres permanents. Ces milieux émettent donc des doutes quant à la question de savoir si l'on peut se fier au Conseil, tel qu'il est actuellement constitué, pour protéger les intérêts de pays plus petits et moins puissants.¹⁰²³

Dès lors,

le constat est depuis toujours le même, lorsque les États sont sollicités dans une situation extrême où des populations sont dans un État de danger imminent ou actuel, dans la mise en balance de leurs intérêts, les États font prévaloir tout d'abord des préoccupations d'ordre économiques, politiques ou stratégiques avant toute considération relative aux droits de l'homme. Les droits de l'homme semblent secondaires. Bien évidemment le cas des interventions américaines en Afghanistan et en Irak afin d'« établir la liberté et la démocratie » dans ces pays est très évocateur. Dans ces deux cas en effet, il est clairement établi que les interventions américano-britanniques ont eu en vérité d'autres motifs tels que le contrôle de la région et/ou des ressources locales.¹⁰²⁴

Par ailleurs, se pose encore aujourd'hui la question de savoir si une intervention humanitaire sous l'égide des Nations unies n'aurait pas été justifiée au Rwanda étant donné la gravité des faits en cause et les répercussions des drames survenus dans les pays limitrophes

¹⁰²² SUR S., in *Questions internationales*, juillet- août 2012, n°56, *op. cit.*, Éditorial p. 1.

¹⁰²³ Débat A.G., doc A/47/PV 69e séance du 11 décembre 1992, p. 83.

¹⁰²⁴ IAGOLNITZER D., *Le droit international et la guerre – évolution et problèmes actuels*, Paris, l'Harmattan, 2007, p. 86.

ou y vivaient également des populations d'origine Tutsi et Hutu. Ce sentiment de « deux poids, deux mesures » veut tout simplement dire que l'humanitaire n'est pas la motivation essentielle des puissances intervenantes et cet alibi ne sert qu'à légitimer leurs actions. De plus, la sélectivité dans le choix des interventions met en exergue le fait que la conduite des États reste intéressée et que les États n'interviennent que lorsque leurs intérêts sont en cause. Les abus constatés ou du moins les échecs de certaines interventions humanitaires ont totalement discrédité la pratique et rien ne prouve à ce jour, que le concept de responsabilité garantisse que les erreurs du passé ne reproduiront plus.

D'ailleurs, dès la proclamation de ce concept, les États du Sud sont restés prudents et l'ont considéré comme un nouvel habillage d'une pratique lointaine et dont ils ont toujours été les principales victimes¹⁰²⁵. Ainsi, qu'il s'agisse d'intervention d'humanité, d'ingérence humanitaire ou de responsabilité de protéger, le problème qui se pose face à la violation des droits des individus par leurs dirigeants reste moins le manque de moyens juridiques mais l'absence de volonté politique d'utiliser les mécanismes juridiques existants. L'instrumentalisation du Conseil de sécurité par les États en est une illustration.

2. La légitimité et l'efficacité contestée du Conseil de sécurité

Dès la proclamation du concept de responsabilité de protéger, les professeurs Laurence Boisson de Chazournes et Luigi Conderelli avaient vu déjà le danger venir ce qui leur faisait dire que « *le véritable problème ne se pose pas en termes de terminologie ou de principes, mais ce qui fait cruellement défaut ce sont les outils ou les instruments de mise en œuvre effective et en ce qui concerne la responsabilité de protéger il s'agit des titulaires de la responsabilité de protéger en l'occurrence le Conseil de sécurité* »¹⁰²⁶.

Nul doute que l'ONU ait la légitimité morale, la crédibilité politique et l'impartialité administrative nécessaires pour rapprocher, modérer et concilier les pulsions et tensions dont continuent de souffrir les relations internationales. C'est d'ailleurs ce qui justifie que les gens continuent de se tourner vers elle pour les guider et les protéger lorsque la tâche est trop lourde et complexe pour qu'une nation ou une région puisse l'accomplir seule.

¹⁰²⁵ Déclaration du sommet du groupe des 77, réuni à La Havane, du 10 au 14 avril 2000 : « Nous réaffirmons la nécessité d'une claire distinction entre l'assistance humanitaire et les autres activités des Nations unies. Nous rejetons le soi-disant "droit" d'intervention humanitaire, qui n'a aucun fondement juridique dans la charte des Nations unies et dans les principes fondamentaux du droit international [...]. Nous confirmons que l'assistance humanitaire doit être entreprise dans le strict respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des États concernés et qu'elle ne peut être déclenchée qu'en réponse à une demande et qu'avec l'approbation des États concernés ». Précité.

¹⁰²⁶ BOISSON DE CHAZOURNES L., CONDORELLI L., « De la responsabilité de protéger ou d'une parure pour une notion déjà bien établie », *RGDIP*, 2006, p. 16.

Mais le problème qui se pose c'est que la représentativité ainsi que la composition du Conseil de sécurité sont contestés. En effet, conformément à l'article 23 du chapitre V de la Charte des Nations unies, le Conseil de sécurité se compose de quinze membres dont cinq membres permanents que sont la Chine, les États-Unis d'Amérique, la France, le Royaume-Uni et la Russie. Cette distinction entre membres permanents et non permanents au sein du conseil qualifiée d'anachronisme remet en cause le principe de l'égalité souveraine entre les États fondement de la société internationale. Ainsi a-t-on estimé que la composition du Conseil de sécurité ne reflète pas l'État du monde ¹⁰²⁷. Face à ce défaut de représentativité du Conseil, il paraît difficile de le considérer comme le bras séculier de la société internationale au nom de laquelle il serait le seul habilité à répondre aux violations les plus graves de l'ordre juridique international. Par ailleurs, si cette distinction paraissait justifiée voire nécessaire à une époque de l'histoire, aujourd'hui l'équilibre mondial connaît des mutations et le Conseil de sécurité devrait pouvoir s'adapter à ces changements majeurs. Ainsi, ce défaut de représentativité de l'organisation remet en cause sa légitimité à décider d'interventions humanitaire et le droit de veto conféré aux membres permanents ne fait qu'exacerber les tensions.

En effet, lors de l'élaboration de la charte des Nations unies, un privilège exceptionnel fut accordé aux grandes puissances. Celui de détenir en plus de la permanence au Conseil de sécurité, un droit de veto ¹⁰²⁸. Un tel compromis, acceptable au départ compte tenu du rapport de force existant à l'époque, va par la suite faire l'objet de controverses diverses. Ainsi, dans le cadre d'une organisation comme l'ONU fondée sur l'égalité souveraine ¹⁰²⁹ de ses États membres, « *le droit de veto apparaît de plus en plus comme une prérogative injuste aux yeux des autres États* » ¹⁰³⁰. L'analyse de la prise de décision renforce d'ailleurs le spectre du « *directoire mondial* »

¹⁰²⁷ À propos de la composition du Conseil, plusieurs États ont émis de vives critiques. C'est notamment le cas du Brésil qui déclare que « les résolutions du Conseil n'expriment pas la volonté de la communauté internationale dans son ensemble, mais plutôt celle d'une petite minorité, ce qui signifie que le Conseil de sécurité dans sa composition actuelle, est moins démocratique en une époque où la démocratie est le mot d'ordre pour tous les pays du monde » ainsi l'actuelle composition du Conseil de sécurité nuit à sa crédibilité et, par voie de conséquence, à son efficacité. Ce dernier poursuit en affirmant qu'« il existe une corrélation évidente entre une composition plus appropriée du Conseil et l'amélioration de son efficacité, de son aptitude à mener à bien les tâches de plus en plus complexes qui lui sont confiées. Une composition plus représentative et plus équilibrée ne pourra qu'accroître l'autorité du Conseil » Voir doc. A/47/PV, p. 18.

¹⁰²⁸ Le droit de veto a été consacré par l'article 27 alinéa 3 de la charte. Le professeur Olivier Corten affirmait à ce propos qu'il a été institué « pour s'assurer que les grandes puissances acceptent et appliquent les décisions de l'ONU. L'idée était que, sans l'accord des cinq grands, il n'y avait aucune chance que des mesures efficaces puissent réellement être mises en œuvre ». CORTEN O., *Le retour des guerres préventives : le droit international menacé*, Paris, Éditions Labor, 2003, p. 75-76.

¹⁰²⁹ V. article 2§ 1 de la charte.

¹⁰³⁰ LHOMMEAU G., *Le droit international à l'épreuve de la puissance américaine*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 207.

très souvent allégué ¹⁰³¹. De plus, bien que le caractère politique du Conseil de sécurité soit éminemment reconnu, la concession du droit de veto aux membres permanents soumet l'action de ce dernier à des considérations relevant uniquement de la sphère personnelle de certains États et non de la poursuite d'un intérêt collectif. C'est ainsi que des affaires dont le Conseil de sécurité se voit saisi, peuvent échapper à sa diplomatie non seulement du fait de l'emploi d'un veto mais également par le simple fait de l'évoquer. Ainsi il a été constaté que devant l'obstination d'un membre permanent à exercer son veto, le Conseil de sécurité a du mal à exercer sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale ¹⁰³². Et c'est ce qui explique la désillusion du professeur Serge Sur qui se demande si le Conseil n'est « *autre chose que la coalition aléatoire et précaire de quelques grands États, dont chacun n'agit qu'en fonction de ses conceptions et intérêts propres, sans guère se soucier de la Charte et la tâche qui lui est assignée* » ¹⁰³³ ?

Cette pratique abusive du droit de veto fait l'objet de nombreuses dénonciations non seulement au sein de la doctrine mais également de la part des États. La déclaration du délégué coréen en 1996 fut particulièrement illustrative, « *There are non clear criteria by which it guide the Council in considering whether and to what extent, the conditions for lifting sanctions are met. We believe that objective criteria and clear procedures for lifting sanctions should be developed in detail in order to enhance the credibility of the UN sanctions* » ¹⁰³⁴.

¹⁰³¹ Voir notamment les débats au sein de l'Assemblée générale de l'ONU sur la « question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres » en octobre 2001, au cours de la 55^e session : communiqué de Presse, l'Assemblée générale examine les voies et les moyens de faire progresser la réforme du Conseil de sécurité, 30 octobre 2001, doc. AG/ 1214, <http://www.un.org/News/frpress/docs/2001/AG1214.doc.htm>.

¹⁰³² L'illustration la plus évidente est sans nul doute le fait que les États-Unis ont émis plus de trente fois leur veto sur la question israélo-palestinienne ; BETTATI M., « L'arlésienne », *RGDIP*, 2006, n° 110-1, p. 6.

¹⁰³³ SUR S., « Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir », *Pouvoirs* n° 109, 2003, p. 62. Même son de cloche du côté de Jean Marc Sorel qui affirmait que « les critiques peuvent être multipliées, mais cela nous ramène à une réalité qu'on ne peut éluder : l'attitude des membres du Conseil de sécurité –et particulièrement des membres permanents– est fonction de la politique juridique extérieure que leur État entend suivre », Voir, SOREL J.-M., « L'élargissement de la notion de menace contre la paix », in SFDI, *Le chapitre VII de la charte des Nations unies*, p. 43. Par exemple, « un pays comme la France [...] tient à manifester qu'il est bon élève du Conseil de sécurité » alors que « les États-Unis ont clairement fait comprendre que leurs impératifs de sécurité nationale l'emportaient sur toute autre considération et qu'ainsi les actions éventuelles des Nations unies devaient être subordonnées à leurs propres préoccupations de sécurité » : « cela ne va pas dire que ces deux pays n'ont pas les mêmes objectifs, qui sont avant tout des objectifs d'intérêts national. La France [...] a le souci bien légitime, de défendre son siège permanent au Conseil de sécurité. Son concours militaire repose sur des considérations politiques plus larges. Des attitudes différentes reposent finalement sur une même logique qui est une logique d'intérêt national », SUR S., « Conclusions générales », in SFDI, *Le chapitre VII de la charte des Nations unies*, *op. cit.*, p. 321.

¹⁰³⁴ Déclaration de Sung Hong Choi, Deputy Permanent Representative on security Council Reform, 11 juin 1996. Texte disponible sur le site internet de la Mission permanente de la République de Corée auprès des Nations unies. Traduction : « Il n'existe pas des critères clairs qui guident le Conseil pour déterminer si et dans quelle mesure les conditions pour la levée des sanctions sont remplies. Nous croyons que des critères

... / ...

Ainsi, le droit de veto apparaît comme l'obstacle principal à une action internationale efficace lorsqu'une action rapide et décisive s'impose pour arrêter ou éviter une crise humanitaire grave. Conscients de cette réalité, les concepteurs de la responsabilité ont soulevé le problème, mais la délicatesse du sujet ainsi que son caractère difficilement réalisable ¹⁰³⁵, amène ces derniers à trouver une échappatoire en affirmant que « *pour les besoins du présent rapport, la commission n'a pas à entrer dans ce débat* ». Dans ces conditions, octroyer le droit d'autoriser ou de mettre en œuvre le recours à la force dans le cadre de la responsabilité de protéger ne revient-il pas à prendre le risque de l'inaction ou de l'abus ?

B. L'échec réalisé de la responsabilité de protéger

Dès la consécration de la responsabilité de protéger, de nombreux doutes et craintes sont apparues à propos de la capacité de ce concept à fonder un droit d'intervention humanitaire opposable aux États. Près de dix ans après sa consécration, la responsabilité de protéger ne va pas tarder à être mise à l'épreuve. Ainsi en 2011, les crises que vont traverser la Côte d'Ivoire, la Libye et la Syrie vont être des occasions pour la société internationale de donner une consistance au concept de responsabilité de protéger afin de lui accorder une valeur coutumière. Pourtant, les atermoiements de la société internationale vont faire apparaître la difficulté de passer de la théorie à la pratique et confirmer les insuffisances de ce concept. Si le concept sera invoqué aussi bien en Libye qu'en Syrie, les réactions de la société internationale ne seront pas les mêmes faisant réapparaître le sceptre du « deux poids, deux mesures ». Ce faisant, tandis que les actions armées de la société internationale paraissent discutables dans certains cas (1) ses inactions paraissent problématiques dans d'autres (2).

1. Des actions armées discutables

Poussés par le vent des révolutions tunisienne et égyptienne, des populations civiles vont commencer à se soulever contre le régime du colonel Mouammar Kadhafi en Libye en février 2011. Les autorités libyennes vont alors tenter de réprimer ces révoltes populaires ¹⁰³⁶.

objectifs et de procédures claires pour la levée des sanctions devraient être développées en détail afin de renforcer la crédibilité des sanctions de l'ONU ».

¹⁰³⁵ SUR S. « Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir » op. cit, p. 55 : « chaque nom d'État suscite obstacles et concurrences, de sorte que l'aspiration à la réforme n'a d'égal que le désaccord sur son ampleur et sa substance. En un mot, la réforme ne se fera pas. Elle demeurera un thème d'études et de débats, mais elle est irréalisable à échéance prévisible ne serait ce que parce qu'elle suppose le consentement unanime des actuels membres permanents ».

¹⁰³⁶ Pour une analyse des faits voir CORTEN O., « L'intervention militaire contre la Libye (2011) », document disponible sur <http://iusadbellum.files.wordpress.com/2011/07/2011-otan-libye1.pdf>.

La répression par les autorités libyennes de ces révoltes populaires ¹⁰³⁷ va susciter de nombreuses réactions au niveau de la société internationale ¹⁰³⁸ à telle enseigne que le Conseil de sécurité va se saisir de la question libyenne en faisant usage de la responsabilité de protéger les populations. Ainsi, le 26 février 2011, le Conseil de sécurité vote la résolution 1970 ¹⁰³⁹.

Celle-ci rappelait au gouvernement libyen son devoir de protection envers ses populations, exigeait l'arrêt immédiat de la violence, imposait à ce titre un embargo sur les armes ainsi que des sanctions financières et individuelles. La résolution décidait par ailleurs du renvoi de la situation en Libye, à compter du 15 février 2011, devant la Cour pénale internationale.

En dépit de ces menaces à l'encontre du régime libyen, la répression à l'égard des populations civiles va s'intensifier entraînant une nouvelle mobilisation internationale ainsi que des condamnations émanant d'organismes régionaux tels l'Union africaine ¹⁰⁴⁰ ou la Ligue arabe ¹⁰⁴¹. Cette série de condamnations va ouvrir la voie à la résolution 1973 qui sera votée le 17 mars 2011 malgré cinq abstentions et qui permet l'usage de la force pour imposer une zone d'exclusion aérienne et protéger les civils.

À l'instar de la résolution 1970, cette résolution rappelle également au gouvernement libyen son devoir de protection envers sa population et insiste sur le fait que les attaques généralisées et systématiques contre la population civile pouvait équivaloir à des crimes contre l'humanité. Toutefois, contrairement à la résolution 1970 où le Conseil situait son action dans le cadre du chapitre VII sans qualifier la situation en Libye de menace contre la paix et la sécurité, la

¹⁰³⁷ Premier rapport du procureur de la CPI au CS de l'ONU en application de la résolution 1970 (2011), le Bureau du Procureur, CPI, p. 6.

¹⁰³⁸ Voir réactions de la part de certains États : États-Unis, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/02/23/remarks-president-libya>, Grande-Bretagne, <http://www.libyafeb17.com/2011/02/uk-condemns-libyan-government/>, Brésil, <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/situacao-na-libia>, Russie, <http://news.asiaone.com/News/AsiaOne%2BNews/World/Story/A1Story20110224-265201.html>, Allemagne, déclaration de M. Westerwelle, ministre des affaires étrangères, devant l'Assemblée, http://www.auswaertigesamt.de/EN/Infoservice/Presse/Reden/2011/110318_BM_Regierungserklärung_Libyen.html, etc et d'organisations internationales : Ligue des États arabes, <http://www.reuters.com/article/2011/02/21/libya-arabs-moussaidUSLDE71K1W520110221>, Assemblée générale des Nations unies, <http://english.aljazeera.net/news/africa/2011/03/201131202637185959.html>, Union européenne, Communiqué de presse, Conseil Affaires étrangères, 7781/11, 21 mars 2011, p. 8, Conseil de coopération du golf, <http://www.gcc-sg.org/indexc23e.html?action=News&Sub=ShowOne&ID=1919>. Cité par CORTEN O., « L'intervention militaire contre la Libye(2011) », document disponible sur : <http://iusadbellum.files.wordpress.com/2011/07/2011-otan-libye1.pdf>, *op. cit.*, p. 2.

¹⁰³⁹ Conseil de sécurité, Résolution 1973, S/RES/1970(2011), p. 1.

¹⁰⁴⁰ Communiqué de la 265^e réunion du Conseil de la paix et de la sécurité, PSC/PR/COMM.2 (CCLXV), 10 mars 2011, p. 2.

¹⁰⁴¹ Résolution du Conseil de la Ligue arabe, 12 mars 2011.

résolution 1973 qualifie expressément la situation en Libye de menace contre la paix et la sécurité internationales.

À ce titre, le Conseil de sécurité autorisait les États membres, dans le cadre du Chapitre VII de la Charte, « à prendre toutes les mesures nécessaires, [...] afin de protéger les civils et les zones peuplées de civils menacés par une attaque »¹⁰⁴², « excluant par ailleurs toute occupation du territoire par une force étrangère »¹⁰⁴³. Assortie d'un renforcement de l'embargo et des sanctions individuelles et financières, cette résolution permettait également la mise en place d'une zone d'exclusion aérienne.

Dans la pratique, cette résolution se traduisit dès le 19 mars 2011 par une opération militaire contre les forces armées libyennes, emmenée par les États-Unis, la France et le Royaume-Uni. Ces États formèrent une coalition dénommée « Protecteur unifié » dont l'OTAN assumait le commandement dès le 24 mars 2011¹⁰⁴⁴.

De fait, les bombardements de l'OTAN prirent pour cible nombre d'installations stratégiques du régime de Mouammar Kadhafi, ce qui précipita son effondrement et permit aux forces du CNT de prendre le contrôle de la Libye. Les opérations de l'OTAN prirent officiellement fin le 31 octobre 2011, date à laquelle le mandat accordé par le Conseil de sécurité arriva à échéance¹⁰⁴⁵.

Les conditions dans lesquelles fut mise en œuvre la résolution 1973 feront l'objet de nombreux débats et controverses¹⁰⁴⁶. Ainsi, les avis divergèrent à propos de la portée exacte de la résolution 1973. Censée protéger la population libyenne on se rend compte au final que cette opération a abouti à un changement de régime. L'OTAN ne serait-elle pas allée au-delà du mandat de la résolution 1973 qui concernait la protection des populations civiles et non le changement de régime ?

¹⁰⁴² S/PV. 6498, 17 mars 2011, p. 3.

¹⁰⁴³ S/RES/1973 (2011), 17 mars 2011, § 4.

¹⁰⁴⁴ Déclaration du Secrétaire général de l'OTAN sur la zone d'exclusion aérienne en Libye, 24 mars, http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_71763.htm.

¹⁰⁴⁵ HAJJAMI N., *La responsabilité de protéger*, Thèse de Doctorat, Université d'Angers, 2012, p. 325.

¹⁰⁴⁶ Voir à ce propos : ZORGBIBE C., « Critique de l'intervention en Libye », *Revue politique et parlementaire*, n° 1060/1061, juillet-décembre 2011 ; BELLAMY A.-J., « Libya and the Responsibility to Protect : The Exception and the Norm », *Ethics & International Affairs*, 2011, p. 1-7 ; GOLDSTEIN. J.-S. et WESTERN J., « Humanitarian Intervention Comes of Age », *Foreign Affairs*, November/December 2011, vol. 90, n° 6, p. 48-59 ; JEANGENE-VILMER J.-B., « Libye : ni droit d'ingérence ni altruisme », *Le Figaro*, 16 mars 2011 ; JEANGENE-VILMER J.-B. , « Quelle responsabilité de protéger ? », *Ouest France*, 11 avril 2011, ROTHWEL D.-R., « Libya is not Iraq and Civilian protection, not regime change, is the goal », *The Australian*, 22 mars 2011 ; LEMAIRE J., « Un nouveau concept pour de vieilles pratiques », 31 janvier 2012, p. 1-12 *Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité*.

Très critiquée, l'Otan se défendit d'avoir outrepassé son mandat ¹⁰⁴⁷, soutenue en cela par les États-Unis ¹⁰⁴⁸, la France ou le Royaume-Uni ¹⁰⁴⁹ qui répliquaient que la coalition était restée « pleinement dans l'application de la résolution 1973 ». Le Secrétaire général des Nations unies Ban Ki-moon partageait également cet avis puisqu'il estimait que « *les opérations militaires de l'OTAN ont respecté strictement la Résolution 1973 du Conseil de sécurité* » ¹⁰⁵⁰.

En dépit ces positions officielles, les conditions de la mise en œuvre de la résolution 1973 et plus globalement de la responsabilité de protéger dans le cadre du conflit libyen paraissent douteuses. De nombreux États comme l'Afrique du Sud, n'ont pas manqué de relever que si la résolution 1973 autorisait effectivement les États à protéger les populations, elle n'autorisait pas la coalition à soutenir militairement les rebelles libyens aboutissant ainsi au renversement du régime de Mouammar Kadhafi ¹⁰⁵¹. Certes, la résolution 1973 (2011) autorisait les États « à prendre toutes les mesures nécessaires » mais cette expression ne saurait être assimilée à un « chèque en blanc » donné aux États intervenants » ¹⁰⁵². La portée d'une autorisation accordée par le Conseil doit être appréciée au cas par cas, en tenant compte de l'adéquation entre les moyens « nécessairement » mis en œuvre par les États et le but poursuivi par la résolution autorisant le recours à la force ¹⁰⁵³. Dès lors dans le cas de la Libye cela ne signifie nullement pour l'OTAN de participer au renversement du régime libyen fût-il dictatorial.

En raison de cette interprétation extensive voire abusive de la résolution 1973, la Chine a par exemple dénoncé une « *interprétation arbitraire des résolutions du Conseil* » ¹⁰⁵⁴, alors que la Russie a déploré des « tentatives de manipulation des mandats du Conseil » ¹⁰⁵⁵. De son côté, le délégué de l'Inde a fait état d'un « *malaise grandissant face à la manière dont l'impératif humanitaire de protéger les civils a été interprété pour passer concrètement à l'action sur le terrain* » ¹⁰⁵⁶. D'autres États,

¹⁰⁴⁷ OTAN, Press conference by NATO Secretary General on the latest developments in Libya and Operation Unified Protector, 21 octobre 2011, texte intégral en langue anglaise disponible sur : http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_79807.htm.

¹⁰⁴⁸ S/PV.6531, 10 mai 2011, p. 16.

¹⁰⁴⁹ Ibid, p. 9. Le Premier ministre Français, François Fillon, déclarait par exemple que l'action des forces de l'Alliance était dictée par une application stricte de toute la résolution et rien que la résolution 1973 »

¹⁰⁵⁰ Citation rapportée par *Reuters*, « Ban Ki-moon défend l'Otan sur la Libye face à Moscou et Pékin », 14 décembre 2011.

¹⁰⁵¹ Voir à ce propos les déclarations de l'Afrique du Sud (S /PV.6528, 4 mai 2011, p. 12).

¹⁰⁵² CORTEN O., *Le droit contre la guerre, l'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, Paris, Pedone, 2008, p. 507.

¹⁰⁵³ Ibid, p. 505.

¹⁰⁵⁴ S/PV.6528, 4 mai 2011, p. 10 ; S/PV.6531, 10 mai 2011, p. 23 ; S/PV.6650, 9 novembre 2011, p. 27.

¹⁰⁵⁵ S/PV.6650, 9 novembre 2011, p. 26 ; S/PV.6528, 4 mai 2011, p. 9 ; S/PV.6531, 10 mai 2011, p. 10.

¹⁰⁵⁶ S/PV.6531, 10 mai 2011, p. 11.

comme par exemple Cuba ¹⁰⁵⁷, le Nicaragua ¹⁰⁵⁸, le Paraguay ¹⁰⁵⁹ ou le Venezuela ¹⁰⁶⁰ ont également dénoncé un détournement de la résolution 1973.

Encore plus critique, l'Union Africaine par la voix du Président de sa Commission Jean Ping, estimait le 20 mai 2011 que la résolution 1973 (2011) était « *pratiquement déjà violée dans l'esprit et dans la lettre* » ¹⁰⁶¹. Le Président de l'Afrique du Sud, Jacob Zuma soulignait également que, le 12 janvier 2012 « *de l'avis de l'Union Africaine, la résolution 1973 (2011) [avait], à certains égards, fait l'objet d'une utilisation abusive* » ¹⁰⁶². Comme le soulignait Gareth Evans, le mandat contenu dans la résolution était rigoureusement circonscrit à la seule protection des populations civiles et n'accordait aux États aucun titre juridique pour interférer dans le conflit opposant les autorités libyennes aux insurgés ¹⁰⁶³. Ce constat incite, par conséquent, à douter de la licéité de l'action conduite par l'OTAN en Libye et jette par ricochet le discrédit sur le concept de responsabilité de protéger. Ainsi, Rony Brauman n'hésite pas à dénoncer cet échec voire cette mise à mort ¹⁰⁶⁴ de la responsabilité de protéger qui se confirmera au demeurant dans le cas de la Côte d'Ivoire.

Face à l'escalade de la violence postélectorale en Côte d'Ivoire à la fin de 2010 et au début de 2011, le Conseil de sécurité des Nations unies a, le 30 mars 2011, adopté à l'unanimité la résolution 1975 ¹⁰⁶⁵ condamnant les violations flagrantes des droits de l'homme commises par les partisans tant de l'ex-Président Laurent Gbagbo que du Président Alassane Ouattara. La résolution a affirmé la responsabilité première de chaque État de protéger les civils, a exigé le transfert immédiat du pouvoir au Président Alassane Ouattara et affirmé que l'opération des

¹⁰⁵⁷ Idem, p. 30.

¹⁰⁵⁸ Idem, p. 37.

¹⁰⁵⁹ A/63/PV. 12, 21 septembre 2011, p. 10.

¹⁰⁶⁰ S/PV.6531 (Resumption 1), 10 mai 2011, p. 21.

¹⁰⁶¹ Citation rapportée par l'AFP, « Sommet extraordinaire de l'UA sur la Libye la semaine prochaine », 20 mai 2011.

¹⁰⁶² S/PV.6702, 12 janvier 2012, p 4.

¹⁰⁶³ EVANS G., « The U.N. Security Council mandate does not call for Gadhafi's head », *The Daily Star*, 25 Mars 2011.

¹⁰⁶⁴ Cf. BRAUMAN R., « La responsabilité de protéger est morte à Benghazi parce qu'elle implique nécessaire un changement de régime. Vu que le régime est responsable des violences, on ne peut que vouloir le faire tomber ». Extrait de la Conférence du 23 octobre 2012 organisée par la Revue des affaires internationales : Quel futur de la responsabilité de protéger disponible sur <http://infocusrevue.com/2012/11/08/quelle-avenir-pour-la-responsabilite-de-protoger/> ; voir également GRATADOUR A., « La responsabilité de protéger à l'épreuve de la réalité internationale », *Sécurité mondiale*, n° 55, janvier-février 2012, p. 3. D'ALANÇON F., « Explication : la responsabilité de protéger fait débat », *La Croix*, 15 juillet 2011 ; BONIFACE P., « Libye, Syrie. La « responsabilité de protéger » », *L'Humanité dimanche*, 12-18 mai 2011.

¹⁰⁶⁵ S/RES/1975 (2011), 30 mars 2011, p. 2.

Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) pouvait utiliser tous les moyens nécessaires pour protéger les vies et les biens. Qualifiant également la situation en Côte d'Ivoire de « menace contre la paix et la sécurité internationales »¹⁰⁶⁶, la résolution 1975 (2011) soulignait également que « les attaques qui se perpètrent actuellement en Côte d'Ivoire contre la population civile pourraient constituer des crimes contre l'humanité »¹⁰⁶⁷. Dès lors, face à l'escalade de violence en Côte d'Ivoire et en vue de protéger la population ivoirienne de nouvelles atrocités, le Secrétaire général des Nations unies demandait, sur la base de la résolution 1975 (2011), à l'ONUCI de conduire une opération militaire ayant pour objectif de neutraliser l'armement lourd des forces fidèles à Laurent Gbagbo¹⁰⁶⁸. L'ONUCI a, dès lors, le 4 avril 2011, entamé une opération militaire et le Président Gbagbo a été dépossédé du pouvoir le 11 avril du fait de son arrestation par les forces du Président Ouattara, après des journées de combat avec l'ONUCI et les forces militaires françaises. Tout comme en Libye, la situation en Côte d'Ivoire a abouti à un changement de régime.

De nombreuses voix se sont encore élevées au sein de la société internationale pour dénoncer une nouvelle instrumentalisation du concept de responsabilité de protéger. La Russie a ainsi déclaré « *inacceptable que les soldats de la paix des Nations unies soient entraînés dans le conflit armé et prennent en quelque sorte parti pour l'un des camps dans le cadre de l'exécution de leur mandat* »¹⁰⁶⁹. Pareille réticence peut également être décelée dans les propos tenus par le Président de l'Union Africaine¹⁰⁷⁰. La question qui se pose est celle de savoir si l'habilitation donnée par le Secrétaire général des Nations unies aux Casques bleus d'utiliser de la force armée contre les soldats fidèles à Laurent Gbagbo, relevait du cadre de la résolution 1975 (2011) ? De plus, quel est le rôle joué par les forces internationales dans la chute du régime de Laurent Gbagbo ?

Sur ce point, le Secrétaire général des Nations unies soulignait le 7 avril 2011 que « *les forces loyales à M. Gbagbo [avaient] utilisé des véhicules armés de mitrailleuses lourdes pour tirer sur la population*

¹⁰⁶⁶ Alain Pellet considère au contraire que la référence au Chapitre VII figurant dans les résolutions 1973 (2011) et 1975 (2011) est une « invocation rituelle mais passablement artificielle », et considère que le fondement de l'action du Conseil de sécurité doit plutôt être recherché dans « la responsabilité qui incombe aux autorités libyennes de protéger la population libyenne » et celle « de la Côte d'Ivoire de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales » : PELLET A., « Les résolutions 1973 et 1975 (2011) du Conseil de sécurité : une mutation tranquille », *European Society of International Law*, Editorial, Mai 2011.

¹⁰⁶⁷ S/RES/1975 (2011), 30 mars 2011, p. 2.

¹⁰⁶⁸ S/2011/221, Lettre datée du 4 avril 2011, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, 4 avril 2011, p. 1.

¹⁰⁶⁹ S/PV.6531, 10 mai 2011, p. 10.

¹⁰⁷⁰ OBIANG NGUEMA T. « a dénoncé [...] le recours à la force par l'Onu et la France en Côte d'Ivoire dans le conflit entre Laurent Gbagbo [...] et Alassane Ouattara ». *Ria-Novosti*, « Côte d'Ivoire : l'Union africaine condamne l'intervention », 5 avril 2011.

civile des quartiers d'Adjamé et d'Attécoubé »¹⁰⁷¹. Dès lors, face à cette situation la légalité des mesures décidées par le Secrétaire général pour neutraliser l'armement lourd – utilisé par les forces de Laurent Gbagbo contre les civils – ne semble pas a priori pouvoir faire l'objet de contestation. En effet, le Conseil de sécurité a très clairement mandaté l'ONUCI pour prendre toutes les mesures nécessaires aux fins d'empêcher l'utilisation d'armes lourdes contre la population civile¹⁰⁷². Si l'usage de la force armée pour protéger les populations civiles en Côte d'Ivoire paraît ainsi justifié, de graves doutes et suspicions continuent de peser sur le rôle réel joué par les soldats de la paix dans la chute du régime de Laurent Gbagbo¹⁰⁷³.

Cette ambiguïté, ces doutes sont de nature à mettre en cause la crédibilité de la société internationale et portent une entorse au concept émergent de responsabilité de protéger. L'échec de la tentative de mise en œuvre en Libye et les nombreuses critiques formulées à l'égard de l'intervention armée de la société internationale en Côte d'Ivoire ont porté un coup considérable au débat international sur la responsabilité de protéger. Il semblerait d'ailleurs que les États soient réticents à appliquer ce concept et de façon générale comme l'atteste le cas de la Syrie.

2. Des inactions problématiques

Les conditions dans lesquelles la responsabilité de protéger fut mise en œuvre en Libye puis en Côte d'Ivoire ont sans doute eu une répercussion sur la manière dont la société internationale s'est saisie du conflit en Syrie. En effet, en février 2011, la Syrie a également connu une vague de soulèvements populaires réprimés par le régime de Damas. Très vite, ces contestations populaires ont dégénéré à telle enseigne que la population civile a été prise pour cible. L'Organisation des Nations unies par la voix de son Secrétaire général s'est alors saisie de la question syrienne et a rappelé aux autorités syriennes, leur responsabilité de protéger les populations civiles¹⁰⁷⁴. Les Conseillers spéciaux pour la responsabilité de protéger et pour la prévention du génocide ont à leur tour, rappelé « *au gouvernement syrien [sa] responsabilité d'assurer la protection de sa population, comme s'y sont engagés tous les chefs d'État et de gouvernement dans le document*

¹⁰⁷¹ Centre d'actualités de l'ONU, « Côte d'Ivoire : l'ONUCI et la force Licorne interviennent à la demande de BAN Ki-moon », 10 avril 2011.

¹⁰⁷² S/RES/1975 (2011), 30 mars 2011, § 6. Voir. HAJJAMI N., thèse de doctorat 2012, *op. cit.*, p. 337.

¹⁰⁷³ FILLION F., « Questions au Gouvernement », *Assemblée nationale XIIIe législature Session ordinaire de 2010-2011*, Première séance du mardi 12 avril 2011. Le Premier ministre de la France a confirmé que « Les forces françaises ont pris position pour sécuriser la presqu'île de Cocody et pour permettre aux forces républicaines d'entrer dans la résidence de M. Gbagbo et de le faire prisonnier.

¹⁰⁷⁴ S/PV.6734, 12 mars 2012, p. 2.

adopté à l'occasion du Sommet de 2005 »¹⁰⁷⁵. La Commission d'enquête indépendante sur la République arabe syrienne, dépêchée par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, a également souligné que « le gouvernement [syrien] ne s'[était] manifestement pas acquitté de sa responsabilité de protéger la population ; ses forces [ayant] commis des violations des droits de l'homme massives, systématiques et flagrantes, qui constituent des crimes contre l'humanité »¹⁰⁷⁶.

En dépit de ces appels de la société internationale, la répression s'est intensifiée à telle enseigne que la situation humanitaire va se dégrader. Estimant alors que le régime de Damas avait failli à sa responsabilité de protéger les populations, l'Allemagne, la France, le Portugal et le Royaume-Uni ont présenté un projet de résolution visant à « condamner fermement la poursuite des violations graves et systématiques des droits de l'homme commises par les autorités syriennes et l'usage de la force contre des civils par ces mêmes autorités »¹⁰⁷⁷ et « exiger l'arrêt immédiat de toute violence »¹⁰⁷⁸.

Face à la méfiance de nombreux États sur le dossier syrien, le Conseil de sécurité va faire preuve d'une extrême prudence et les termes du projet de résolution l'attestent. Ainsi, bien que faisant référence au concept de responsabilité de protéger, la situation en Syrie ne semble pas constituer une menace à la paix et à la sécurité internationales. De plus, le Conseil n'inscrit pas son action dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations unies. Le Conseil se bornait seulement à déclarer son intention « d'envisager les options qui s'offrent à lui, y compris l'adoption de mesures en vertu de l'Article 41 de la Charte des Nations unies »¹⁰⁷⁹.

Le texte fut toutefois rejeté en raison du veto russe et chinois¹⁰⁸⁰. Afin de justifier la position de son pays, le représentant de la Russie affirmait :

la situation en Syrie ne saurait être envisagée par le Conseil indépendamment de l'expérience libyenne. La communauté internationale est alarmée par les déclarations selon lesquelles la manière

¹⁰⁷⁵ Déclaration sur la situation en Syrie, attribuée aux Conseillers spéciaux du Secrétaire général pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, New York, 22 juillet 2011. Texte disponible sur http://www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/220711_Syria.shtml 1719 Déclaration sur la situation en Syrie, attribuée aux Conseillers spéciaux du Secrétaire général pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, New York, 10 février 2012. Texte disponible sur http://www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/pdf/statement_on_syria.pdf 1720 Déclaration sur la situation en Syrie, attribuée aux Conseillers spéciaux du Secrétaire général pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, New York, 15 mars 2012. Texte disponible sur <http://www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/pdf/Statement-on-syria-15-march-2012.pdf>.

¹⁰⁷⁶ A/HRC/19/69, Rapport de la commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne, 22 février 2012, § 126.

¹⁰⁷⁷ S/2011/612, 4 octobre 2011, § 1.

¹⁰⁷⁸ Ibidem, § 2.

¹⁰⁷⁹ S/2011/612, 4 octobre 2011, § 11.

¹⁰⁸⁰ S/PV.6627, 4 octobre 2011, p. 2.

dont l'OTAN perçoit le respect des résolutions du Conseil de sécurité portant sur la Libye constitue un modèle à suivre dans le cadre des interventions futures de l'OTAN au titre de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger.¹⁰⁸¹

En clair, la façon dont fut mise en œuvre la responsabilité de protéger en Libye, a occasionné une véritable méfiance à l'égard de ce concept. Comme hier l'ingérence humanitaire, aujourd'hui la responsabilité de protéger apparaît comme un moyen pour les grandes puissances de s'ingérer dans les affaires intérieures des États les plus faibles.

Ainsi face au veto russe et chinois, aucune résolution n'a pu être adoptée dans le cadre du conflit syrien qui continuait de s'enliser jusqu'à ce que le 21 août 2013, une attaque perpétrée à l'encontre de civils et qui faisait état de l'utilisation d'armes chimiques contre des personnes, a suscité à nouveau de vives réactions de la part de la société internationale. Les États-Unis puis la France, par la voix de son ministre des affaires étrangères vont fermement condamner cette attaque et à nouveau brandir la menace de l'utilisation de la force armée contre le régime de Damas en vue de protéger les populations civiles¹⁰⁸².

Tandis que l'ONU a mis en place une commission d'enquête censée faire la lumière sur l'utilisation des armes chimiques en Syrie¹⁰⁸³, un compromis semblait avoir été trouvé au niveau diplomatique entre la Russie et les États-Unis afin de trouver une solution politique au conflit syrien¹⁰⁸⁴.

Au demeurant comme le préconise le rapport de la CIISE sur la responsabilité de protéger, l'issue du conflit syrien réside avant tout dans la recherche d'une solution politique. Le Secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-moon, a récemment insisté sur la nécessité d'arriver à une solution politique pour mettre fin au conflit en Syrie, lors d'une réunion avec le chef de la Ligue des États arabes, Nabil Elaraby, en marge de l'Assemblée générale de

¹⁰⁸¹ S/PV.6627, 4 octobre 2011, p. 4.

¹⁰⁸² Déclaration de Laurent Fabius à propos de la situation en Syrie sur le site officiel du ministère des affaires étrangères : « la France condamne les attaques meurtrières attribuées au régime syrien mercredi 21 août dans la région de Damas et dont le bilan provisoire dépasserait cent morts. Les auteurs de ces actes intolérables devront en répondre. La France appelle par ailleurs à faire toute la lumière sur les allégations d'utilisation d'armes chimiques lors de ces attaques. Cf. www.diplomatie.gouv.fr. Voir également l'interview de Laurent Fabius sur le site du figaro qui plaide pour une solution internationale, qui doit être « une réaction de force » incluant les Américains, les Anglais, les Français, « et pourquoi pas les Russes », si les faits sont avérés. Tout en excluant clairement l'envoi de troupes au sol, le ministre des Affaires étrangères n'a pas voulu expliciter ce qu'il entendait par la formule « réaction de force ». « Je me comprends », a-t-il simplement déclaré. Cf. www.figaro.fr.

¹⁰⁸³ Voir à ce propos le Rapport établi par les experts des Nations unies sur l'utilisation d'armes chimiques : http://www.un.org/disarmament/content/slideshow/Secretary_General_Report_of_CW_Investigation.pdf.

¹⁰⁸⁴ SG/SM/15278 « Ban Ki-Moon se félicite de l'accord conclu entre les États -Unis et la Fédération de Russie sur le contrôle et la destruction des armes chimiques de la Syrie », 14 septembre 2013.

l'ONU ¹⁰⁸⁵. Et c'est seulement lorsque les voies diplomatiques auront réellement échoué, que la voie militaire pourrait être envisagée et dans ce cas, il s'agira uniquement de protéger les populations contre les attaques des deux camps et non affaiblir un pouvoir politique en vue d'un éventuel changement de régime. Au final, quelle que soit l'issue du conflit syrien, le sentiment de deux poids, deux mesures subsistera quand on voit la promptitude avec laquelle la société internationale est intervenue en Libye et en Côte d'Ivoire et pas en Syrie.

Face à ces incertitudes, mais surtout compte tenu des controverses qui divisèrent les membres permanents du Conseil de sécurité lors de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger en Libye et en Côte d'Ivoire, le Brésil soutenu, par d'autres pays a, le 9 novembre 2011, adressé au Secrétaire général un « document de réflexion », développant le concept de « Protection responsable » ¹⁰⁸⁶. Conscients du fait que le concept de responsabilité de protéger « pourrait être détourné à des fins autres que la protection des civils », le document propose la mise en place de « principes directeurs » destinés à garantir que les mandats accordés par le Conseil de sécurité demeureront bien dans le cadre fixé par celui-ci. Ainsi la proposition brésilienne vise à mettre l'accent sur la prévention, l'épuisement des moyens pacifiques de résolution d'une crise, l'obligation d'obtenir une autorisation du Conseil de Sécurité, les limites juridiques, opérationnelles et temporelles d'une intervention, dans le strict respect du droit international des conflits armés et du droit international humanitaire, l'évaluation des conséquences d'une intervention et, enfin les procédures de contrôle et d'évaluation des actions entreprises¹⁰⁸⁷.

Bien qu'intéressante dans la mesure où elle tente d'encadrer et de contrôler le recours à la force par Conseil de sécurité des Nations unies, cette proposition n'a toutefois pas été retenue, critiquée par de nombreux États dont la France¹⁰⁸⁸, elle est restée à l'état de proposition.

¹⁰⁸⁵ Centre d'actualités de l'ONU, « *Ban et le chef de la Ligue des États arabes réaffirment la nécessité de trouver une solution politique en Syrie* » 22 septembre 2013.

¹⁰⁸⁶ A/66/551-S/2011/701, *Lettre datée du 9 novembre 2011, adressée au Secrétaire général par la Représentante permanente du Brésil auprès de l'Organisation des Nations unies*, 11 novembre 2011.

¹⁰⁸⁷ Ibid., p. 2-3.

¹⁰⁸⁸ Débat interactif informel sur la Responsabilité de protéger, 5 septembre 2012, salle 4 (NLB), p. 2.

SECTION II.

LA NÉCESSAIRE RÉFORME DU SYSTÈME DE SÉCURITÉ COLLECTIVE EN VUE DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE D'UN DROIT D'INTERVENTION HUMANITAIRE

Si l'invocation puis la mise en œuvre de la responsabilité de protéger en Côte d'Ivoire et en Libye ont soulevé de nombreuses controverses et interrogations au sein de la société internationale, les tergiversations de la société internationale à propos de la solution à apporter au conflit syrien cristallisent le dilemme auquel la société internationale semble depuis toujours confrontée. Ne pas intervenir revient à cautionner la barbarie face à la souffrance des populations meurtries, intervenir mais sur quels fondements juridiques, selon quelles modalités et quelles peuvent en être les conséquences ?

Ces questionnements juridiques demeurant, on peut certainement affirmer que la responsabilité de protéger n'a pas su répondre à l'épineuse question de l'utilisation de la force armée en vue de la protection des civils lors des crises humanitaires. L'urgence humanitaire face à l'enlisement du conflit syrien et au Myanmar implique par conséquent la recherche de solutions pérennes à la problématique de l'intervention à des fins humanitaires. À cet égard, si le cadre légal des interventions reste celui de la Charte des Nations unies, la question qui se pose est celle de savoir s'il ne conviendrait pas de consacrer l'intervention humanitaire comme une exception licite au principe de non intervention ?

Assurément, la consécration de l'intervention humanitaire en tant qu'exception licite au principe de non intervention pourrait conférer une légalité aux dites interventions (§ 1). Toutefois, cela ne serait pas suffisant dans la mesure où, la réforme du Conseil de sécurité devrait constituer le second pan de cette réforme globale du système de sécurité collective en conférant une dimension opérationnelle concrète à la problématique de l'intervention humanitaire (§ 2).

§ 1. LA CONSÉCRATION SOUHAITABLE DE L'INTERVENTION HUMANITAIRE EN TANT QU'EXCEPTION LICITE AU PRINCIPE DE NON INTERVENTION

Plus que jamais, la consécration de l'intervention humanitaire en tant qu'exception au principe de non intervention paraît justifiée. Non seulement cette démarche paraît conforme au droit international contemporain, mais de plus elle pourrait s'appuyer sur une initiative prometteuse de l'Union africaine (B). Si cette approche est pleinement justifiée, elle reste fortement conditionnée (A).

A. Les fondements de l'intervention humanitaire consacrée

Pour mémoire, dès l'élaboration de la Charte des Nations unies en 1945, deux exceptions au principe général de non recours à la force ont été formulées.

Ainsi, l'article 51 reconnaît aux États membres de l'organisation des Nations unies, un droit naturel de légitime défense individuel et collectif dans le cas où l'un de ses membres ferait l'objet d'une agression armée. Toutefois, dans une société internationale où le monopole de la force a été confié à une institution, octroyer un droit de légitime défense aux États suppose que cette faculté soit encadrée. C'est ainsi que la légitime défense obéit à des conditions de mise en œuvre strictement réglementées par le droit international.

Premièrement, le droit de légitime défense doit toujours s'exercer dans le respect des conditions de nécessité et de proportionnalité¹⁰⁸⁹. Deuxièmement, le recours à la force armée en cas de légitime défense est autorisé uniquement en cas d'agression armée. La légitime défense constitue donc une riposte à une agression, qui devient à cet effet la forme la plus grave de l'emploi illicite de la force. On pourrait même affirmer que les deux notions, légitime défense et agression sont étroitement liées¹⁰⁹⁰. En dépit de ce constat, la définition de la

¹⁰⁸⁹ Cf. *Avís consultatif sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* dans lequel la CIJ affirmait : « la soumission du droit de légitime défense aux conditions de nécessité et de proportionnalité est une règle de droit international coutumier [...]. Cette double condition s'applique également dans le cas de l'article 51 de la Charte, quelques soient les moyens mis en œuvre » CIJ, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, 8 juillet 1996, rec. 1996, (I), p. 245, § 41. En effet, la légitime défense n'admet que des mesures proportionnées à l'agression subie et nécessaires pour y mettre fin étant donné qu'elle doit permettre à la victime d'une agression armée de pouvoir répondre à cette agression. En aucun cas, l'article 51 ne permet d'aller au-delà de ce qui est nécessaire afin de repousser l'attaque. En outre, si les États disposent d'un pouvoir discrétionnaire d'apprécier la nécessité d'utiliser leur droit de légitime défense, il en va autrement du recours à la force dans le cadre de la légitime défense. Il appartient « à chaque État d'apprécier, raisonnablement et de bonne foi, les situations et les règles qui le mettent en cause ». *Affaire du Lac Lanoux, Espagne/France*, sentence arbitrale du 16 novembre 1957, *RSANU*, vol. XII, p. 310 ; CIJ, *Affaire des Plates-formes pétrolières*, 6 novembre 2003, rec. 2003, p. 183-198, §§ 43-76. Par ailleurs, la riposte donnée dans le cadre de la légitime défense se doit d'être immédiate et ne peut intervenir que si l'agression continue à produire des effets. Voir CASSESE A., « Commentaire de l'article 51 de la Charte », in *La Charte des Nations unies commentaire article par article*, COT J.-P., PELLET A., FORTEAU M., 2005, 3^e édition, p. 1334 ; ABI-SAAB G., « Cours général de droit international public », *RCADI*, vol. 207, 1987-VII, p. 371 » : La force utilisée en légitime défense doit en conséquence être proportionnelle, ou plutôt elle ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'agression elle-même et aux moyens utilisés pour la perpétrer. Autrement elle dépassera sa fonction d'arrêter et de repousser l'agression et changera de qualification juridique. C'est ainsi que la CIJ a tenu à préciser dans l'affaire du Nicaragua que « la réaction des États-Unis, dans le cadre de ce que ce pays considère comme l'exercice d'une légitime défense collective, s'est poursuivie longtemps après la période durant laquelle toute agression armée supposée de la part du Nicaragua pourrait raisonnablement être envisagée » Cf. *Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, *op. cit.*, p. 123§ 237.

¹⁰⁹⁰ GIRAUD E., « L'interdiction du recours à la force. La théorie et la pratique des Nations unies », *RGDIP*, 1963, p. 514, « légitime défense et agression sont, en effet, les deux faces du même problème ».

notion d'« agression » ne fait toujours pas l'unanimité ¹⁰⁹¹. Déjà, en 1945, les rédacteurs de la Charte des Nations unies n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur une définition de l'agression. Puis en 1974, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la résolution 3314 (XXIX), consacrée à la définition de l'agression ¹⁰⁹². L'apport de cette résolution au droit international reste cependant moindre. Elle se contente de définir l'agression comme « *l'emploi de la force armée par un État contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre État, ou de toute autre manière incompatible avec la Charte des Nations unies* » et dresse une liste non exhaustive d'actes d'agression, comme « *l'invasion ou l'attaque du territoire d'un État, le bombardement ou l'emploi de toutes armes contre le territoire d'un État, le blocus maritime, l'attaque des forces armées d'un autre État [...]* ».

Cette difficulté à définir la notion d'agression ressurgira quelques années plus tard lors de l'élaboration du Statut de la Cour pénale internationale en 1998 ¹⁰⁹³. La définition du crime d'agression a ainsi été renvoyée à la conférence de révision, qui s'est tenue en juin 2010 à Kampala (Ouganda), et la Cour pénale internationale a été privée de sa compétence à l'égard de ce crime jusqu'à cette date ¹⁰⁹⁴. Cette difficulté à trouver un consensus sur la notion d'agression, entache gravement l'exécution de ce mécanisme au point où l'on pourrait se poser la question de savoir si cette exception n'était devenue obsolète ¹⁰⁹⁵. À ce jour, l'absence de

¹⁰⁹¹ DECAUX E., *Droit international public, op. cit.*, p. 319 : « la première concerne la définition de l'agression qui est particulièrement délicate, comme l'histoire l'a montré avec l'enchaînement des incidents ou l'escalade des provocations : Hitler n'a pas hésité à susciter de faux incidents de frontière, en utilisant des uniformes polonais, pour invoquer une agression de la Pologne contre l'Allemagne. Et même dans le cas d'une agression caractérisée comme celle de Pearl Harbour, il ne manque pas des responsables japonais pour prétendre que l'attaque contre la base navale américaine n'était qu'une riposte à la diplomatie agressive des États Unis. Bien plus, l'Union soviétique a dissimulé ses interventions militaires de Hongrie en 1956 et de Tchécoslovaquie en 1968, en invoquant une « légitime défense collective ».

¹⁰⁹² S/RES/3314 (XXIX) du 14 décembre 1974.

¹⁰⁹³ DAILLIER P., PELLET A., FORTEAU M., *Droit international public*, 8^e édition p. 1040 : « de même, la définition du crime d'agression a constitué une pomme de discorde entre les États participant à la Conférence de Rome de 1998, à tel point que tout en posant le principe de la compétence de la CPI à l'égard du crime d'agression, l'article 5 du Statut renvoie sa définition à une conférence de révision ultérieure, prévue sept ans après l'entrée en vigueur du Statut ».

¹⁰⁹⁴ La première conférence de révision du Statut de Rome s'est tenue à Kampala (Ouganda) du 31 mai au 11 juin 2010. Les États parties de la CPI, des États observateurs, des organisations internationales, des ONG ainsi que d'autres participants se sont réunis à Kampala pour débattre d'amendements au Statut de Rome et pour faire le bilan de l'impact du Statut. La Conférence de révision a donc été la pierre angulaire de l'évolution du système de Rome. Pour des informations complémentaires voir : <http://www.iccnw.org/?mod=review&lang=fr>.

¹⁰⁹⁵ Pour un historique complet de l'origine et du processus historique d'élaboration d'une définition de l'agression, v. notamment : KONARNICKI W., « La définition de l'agression dans le droit international moderne », *RCADI*, 1949, II, p. 5 et s. ; ZOUREK J. « La définition de l'agression et le droit international. Développement de la question », *RCADI*, 1957, II, p. 755 et s. ; du même, « Enfin une définition de l'agression », *AFDI*, vol. XX, 1974, p. 10-19. Sur ces aspects contemporains voir KAMTO M., *L'agression en droit international*, LGDJ, Paris, 2010, 464 p.

définition claire de la notion d'agression rend cette exception du principe de non intervention, totalement inopérante. Reste dès lors l'intervention sous autorisation du Conseil de sécurité.

En dehors de l'hypothèse de légitime défense, le recours à la force reste admis en droit international dès lors qu'il est autorisé par le Conseil de sécurité auquel est conféré, la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale. À l'instar de la légitime défense, cette prérogative du Conseil de sécurité est longtemps restée en sommeil en raison des antagonismes entre les États.

Dans une certaine mesure, on peut donc parler d'un échec du mécanisme de sécurité collective quand on constate que les exceptions licites au principe de non intervention semblent difficiles à réaliser. Le paradoxe c'est que pendant que les exceptions licites au principe de non intervention paraissent difficilement réalisables, les interventions humanitaires se multiplient (Kosovo, Libye, Côte d'Ivoire). Si ces interventions sont le plus souvent tolérées, elles s'inscrivent en marge du système de sécurité de collective.

Afin de légaliser les interventions humanitaires il serait souhaitable d'inscrire expressément un droit d'intervention dérogatoire pour des motifs humanitaires à la suite de l'article 2§7 de la Charte des Nations Unies. Autrement dit, il s'agirait de consacrer l'intervention humanitaire en tant qu'exception licite au principe de non intervention. De nombreuses raisons militent en faveur de cette évolution. En effet, la nature des conflits contemporains, essentiellement internes, ainsi que le développement exponentiel des droits de l'homme ces dernières années impose de plus en plus à la société internationale d'intervenir en vue de protéger des populations lointaines. Par ailleurs, cette évolution souhaitable du droit international en faveur des droits humains pourrait s'appuyer sur une initiative prometteuse du droit de l'Union Africaine. Se singularisant par rapport au droit international contemporain, l'article 4 de l'Acte constitutif de l'Union africaine¹⁰⁹⁶ reconnaît à l'organisation un droit d'intervention humanitaire sur le territoire d'un État membre, ainsi que le droit des États membres de solliciter une telle intervention. Ce droit d'intervention peut être mis en œuvre dans les hypothèses de crimes d'une particulière gravité notamment les crimes de guerre, de génocide

¹⁰⁹⁶ Cf. l'Acte constitutif de l'Union Africaine, adopté le 11 juillet 2000, qui proclame en son article 4 h) : « Le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ». Un protocole d'amendements à l'article 4 h) fut adopté lors de la deuxième session ordinaire de la Conférence de l'Union Africaine tenue à Maputo les 11 et 12 juillet 2003. La particularité de ce texte est d'élargir sensiblement le champ de l'article 4 h), en y ajoutant une nouvelle hypothèse d'intervention. Le Protocole prévoit en effet « le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ainsi qu'une menace grave de l'ordre légitime afin de restaurer la paix et la stabilité dans l'État membre de l'Union sur recommandation du Conseil de paix et de Sécurité ».

et les crimes contre l'humanité. En outre selon les termes de l'article 4, les États de l'Union sont en droit d'intervenir sur le territoire d'un État membre en cas d'« *une menace grave de l'ordre légitime afin de restaurer la paix et la stabilité* ». Il en ressort que dans de telles situations, la Conférence de l'Union, après avis du Conseil de paix et de sécurité, peut mettre en œuvre des mesures coercitives impliquant l'emploi de la force dès lors que deux tiers au moins des États membres votent en faveur de l'intervention, cela même sans le consentement de l'État intéressé¹⁰⁹⁷.

Véritable révolution juridique dans la mesure où les États africains sont généralement connus pour être des modèles peu recommandables en matière de démocratie et de droit l'homme. Cette initiative importante a ainsi été saluée par l'ancien Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan, à l'occasion du Sommet de l'Union africaine tenu le 4 juillet 2005 en Libye¹⁰⁹⁸. Malgré les problèmes juridiques¹⁰⁹⁹ et pratiques¹¹⁰⁰ posés par cette affirmation, l'initiative de l'UA est une belle initiative dont pourrait s'inspirer la société internationale. L'intervention humanitaire consacrée devrait toutefois rester une mesure exceptionnelle.

¹⁰⁹⁷ Voir KHERAD R., « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », in BEN ACHOUR R., LAGHMANI S. (dir.), *Les droits de l'homme : une nouvelle cohérence pour le droit international ?*, Paris, Pedone, 2008, p. 302.

¹⁰⁹⁸ D'après KOFI ANNAN, « on ne saurait parler de la sécurité et des conflits en Afrique sans mettre l'accent sur la question générale de la responsabilité de protéger [...] ; Je crois que nous sommes tous d'accord pour dire que face à un génocide, des crimes de guerre, un nettoyage ethnique ou des crimes contre l'humanité, l'inaction est inacceptable. En effet, l'Acte constitutif de l'Union africaine prévoit des mesures d'intervention dans les situations de ce type ».

¹⁰⁹⁹ La question de la compatibilité de cette disposition avec la charte des Nations unies s'est posée. La charte ne consacre que deux exceptions à l'interdiction du recours à la force : la légitime défense internationale (article 51) et les mesures coercitives du Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII. De plus l'article 53 § 1 de la Charte dispose que « le Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois, aucune mesure coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité [...] ». Or, l'Acte constitutif ne soumet pas la mise en œuvre de l'article 4-h) à l'autorisation du Conseil de sécurité. On pourrait alors conclure à une incompatibilité entre cet article et la Charte. Néanmoins, on peut affirmer, à la suite du Professeur Kherad, qu'il existe certains éléments qui semblent réfuter cette thèse. En effet, l'article 17-1 du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine du 9 juillet 2002 dispose que « dans l'exercice du mandat qui est le sien dans la promotion et le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique, le Conseil de paix et de sécurité coopère et travaille en étroite collaboration avec le Conseil de sécurité des Nations unies, qui assume la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales [...] ». Cette disposition montre prouve que l'Union africaine n'entend en aucune façon déroger aux principes de la charte des Nations unies.

¹¹⁰⁰ Le manque de moyens matériels et logistiques des opérations de paix mises en œuvre par l'Union africaine notamment au Darfour et plus récemment en Centrafrique mettent en doute la capacité de l'organisation à mettre en œuvre un droit d'intervention humanitaire de façon large.

B. Les caractéristiques de l'intervention humanitaire consacrée

A la lumière des développements précédents, si la consécration d'un droit d'intervention humanitaire paraît souhaitable encore faut-il préciser dans quelles conditions ce droit d'intervention devrait s'exercer.

Premièrement, se pose la question de savoir au nom de quoi devrait-on intervenir ? Cette question est fondamentale quand on sait que l'humanitaire n'est jamais véritablement neutre et que la morale ne peut ignorer le politique. L'humanitaire doit au contraire l'évaluer et se donner les moyens de gérer les effets politiques qu'il produit. À cet égard, les interventions humanitaires doivent être fondées sur des atteintes graves au droit international humanitaire, qui détruisent ou menacent la vie de collectivités sans que l'État territorial s'y oppose. Toute atteinte au droit international ne saurait justifier un recours à la force¹¹⁰¹. Ce faisant qui mieux que le CICR, garant de ce droit, peut rendre compte à la société internationale des violations flagrantes du droit humanitaire. À ce niveau, il faudrait faire une distinction entre le rôle de l'organisation humanitaire et celui des États. En tant qu'organisme neutre et impartial, le CICR pourrait mener des enquêtes sur des allégations de violations flagrantes des droits humains. Sur la foi de ces rapports, les États pourront décider collectivement de l'opportunité d'une intervention humanitaire.

De plus, si l'intervention humanitaire a concerné de tous temps, les violations des règles humanitaires lors des conflits armés, on pourrait inclure les catastrophes naturelles dans le champ d'intervention des États. Dans ce cas l'incurie des autorités gouvernementales face à la détresse des populations et l'absence flagrante de moyens face à cette détresse justifierait une action militaire afin d'imposer l'aide internationale aux populations sinistrées.

Deuxièmement, se pose la question de savoir « qui doit intervenir » ? Sur cette question, en vertu de la Charte des Nations unies, si le Conseil de sécurité apparaît comme l'intervenant principal, les concepteurs de la responsabilité de protéger insistaient sur le fait que l'action des organisations régionales pouvait le suppléer, mais dans ce cas toute intervention d'un organisme régional devait toujours être subordonnée à l'autorisation préalable du Conseil de sécurité. La CIISE a pourtant semblé édulcorer le ton lorsqu'elle a fait remarquer qu'il est arrivé dernièrement que cette approbation soit sollicitée *ex post facto*, ou après les faits et il pourrait y avoir une certaine marge de manœuvre à cet égard pour les actions futures¹¹⁰². De même, se prononçant en faveur d'une doctrine de l'intervention humanitaire, le Professeur Sur estime de son côté que « *l'intervention n'a pas à être décidée ou recommandée par le Conseil de sécurité* »

¹¹⁰¹ SUR S., *Les dynamiques du droit international*, op. cit. p 186.

¹¹⁰² Rapport de la Ciise sur *la responsabilité de protéger*, §6-35.

et que celle-ci « *peut être unilatérale, voire conduite par un groupe d'États sous leur responsabilité* »¹¹⁰³. Pour autant, face aux abus constatés par le passé, peut-on encore se permettre d'accorder un va-t'en guerre aux États pour des motivations humanitaires. Ainsi, afin d'éviter que les dérives du passé ne se répètent, le Conseil de sécurité doit être le seul à décider ou à ordonner une intervention humanitaire. Et dans tous les cas, ce dernier doit donner son accord express à toute intervention. Quitte à ce que dans certains cas, ce dernier délègue ses compétences à des organismes régionaux, le Conseil de sécurité agissant au nom de la société internationale a plus de légitimité à agir dans ce cas par rapport aux États dont les actions sont généralement intéressées. En effet, « *dans une société de droit [...], l'ingérence doit rester une exception et non la règle, doit rester sauf cas exceptionnels et limités interdits aux États et ne peut être le fait que de la communauté internationale* »¹¹⁰⁴. D'ailleurs le Professeur Sur ne manquera pas de préciser « *qu'il serait préférable que ces interventions aient un caractère collectif, échappant à la décision individuelle d'un État, bien que les États collectivement participants en assument la responsabilité juridique et politique* »¹¹⁰⁵.

Troisièmement comment et avec quels moyens intervenir ? L'intervention humanitaire devant apparaître comme une mesure exceptionnelle, les États devraient s'assurer que tous les moyens diplomatiques auront été réellement épuisés avant de la mettre en œuvre. Le recours à la force doit également apparaître comme la seule issue en vue de protéger les populations. Ce faisant l'utilisation de la force armée ne devrait porter atteinte au droit humanitaire et ne devrait conduire à un changement de régime. Le mandat conféré aux forces intervenantes doit être clair et précis et les moyens militaires mis en œuvre doivent correspondre aux objectifs poursuivis. De plus, il faut que les conditions de déclenchement soient précisées pour laisser le moins de place possible à la contestation de la sincérité des intervenants. La difficulté à cet égard est qu'elle ne peut se dérouler que dans l'urgence, mais qu'elle doit autant que possible prévenir plutôt que réprimer, en même temps qu'elle ne peut être qu'un dernier recours. « *D'où l'utilité de disposer de réseaux d'observation et d'alerte indépendants et pluralistes et d'assurer l'équilibre et la transparence de leurs informations* »¹¹⁰⁶. En cela, « *l'intervention humanitaire consacrée devrait rester soumise aux limites contenues dans le rapport Evans-Sabnoun, peu précis, mais très utile pour constituer une base juridique de l'encadrement du recours à la force quand il analyse les conditions de son déclenchement comme dans la conduite des opérations et enfin quant au rétablissement de l'État concerné dans la plénitude de sa souveraineté* »¹¹⁰⁷.

¹¹⁰³ SUR S., *Les dynamiques du droit international, op. cit.*, p 187.

¹¹⁰⁴ BUJON DE L'ESTANG F., « Ingérence et diplomatie », *Revue des deux mondes*, 1993, p 127.

¹¹⁰⁵ SUR S., *Les dynamiques du droit international, op. cit.*, p 187.

¹¹⁰⁶ Ibidem.

¹¹⁰⁷ Ibidem.

Si la consécration d'un droit d'intervention humanitaire apparaît comme le premier aspect de la réforme souhaitée du système de sécurité collective, le second aspect de cette évolution concerne la réforme du Conseil de sécurité.

§ 2. LE RENFORCEMENT DE LA LÉGITIMITÉ ET DE LA CAPACITÉ DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Pilier du système de sécurité collective, le Conseil de sécurité à qui la Charte confie la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale peine à asseoir sa légitimité internationale. Toutefois, si la proposition a été faite de consacrer l'intervention humanitaire en tant qu'exception au principe de non intervention, le complément nécessaire apparaît l'élargissement de la composition du Conseil de sécurité en vue de renforcer sa légitimité (A) et l'encadrement juridique du droit de veto en vue de renforcer sa capacité (B).

A. Le plaidoyer en faveur d'un élargissement de la composition du Conseil de sécurité

La question de la composition du Conseil de sécurité a depuis toujours fait l'objet de nombreux débats. La question a eu un regain d'intérêt lors du sommet mondial de 2005 où les États en appelaient officiellement de leurs vœux, tout en différenciant inlassablement l'accomplissement : « *Nous souhaitons [et c'est un élément central de la réforme générale de l'Organisation que nous menons] que le Conseil de sécurité soit réformé sans tarder afin de le rendre plus largement représentatif, plus performant et plus transparent, ce qui accroîtra encore son efficacité, la légitimité de ses décisions et la qualité de leur mise en œuvre. Nous nous engageons à continuer à nous efforcer d'aboutir à une décision à cette fin* »¹¹⁰⁸. Quant au groupe de personnalité de haut niveau, il insistait sur la nécessité d'améliorer l'efficacité et la crédibilité du Conseil avant de rappeler que le moyen privilégié pour y parvenir est celui de l'élargissement de sa composition¹¹⁰⁹.

Pourtant, si la nécessité se fait sentir depuis un certain nombre d'années de redéfinir la composition du Conseil, cette vision n'est pas partagée par tous. En témoigne les nombreuses réticences que suscite la question de l'élargissement de la composition du Conseil. Ainsi, la France et le Royaume Uni qui ne se sont pas opposés à un éventuel élargissement de la composition du Conseil à de nouveaux membres permanents et non permanents afin de mieux tenir compte des réalités géopolitiques contemporaines ont tout de même refusé que leurs sièges soient combinés en un seul siège au bénéfice de l'Union Européenne. Quant aux autres membres permanents, -Chine, États-Unis, Russie-, ces derniers ne cachent pas leur

¹¹⁰⁸ Document final du sommet mondial de 2005, § 153.

¹¹⁰⁹ Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau, *op. cit.*, p. 35

opposition à une refonte importante du Conseil. Enfin ce qui n'est guère surprenant, c'est le fait que les cinq membres permanents s'accordent pour refuser toute remise en cause de leur droit de veto.

De même, certains auteurs émettent des réserves vis-à-vis de tout élargissement du Conseil sous prétexte qu'une telle démarche n'irait pas dans l'intérêt de la société internationale. Le thème de la réforme, affirme le Professeur Serges Sur, aurait atteint en réalité le principe organisateur du conseil lui-même.

Il tend à une révolution, voire à une destruction plutôt qu'à une consolidation. Le conseil a été conçu à partir d'un principe d'efficacité et non de représentativité. Il met en forme une hégémonie collective en matière de paix et de sécurité et non une forme représentative d'une démocratie internationale illusoire. Quid des régimes non démocratiques, quid des inégalités de populations ? Changer le principe organisateur du conseil serait aussi changer de système de sécurité, mettre davantage l'accent sur la négociation politique que sur l'action opérationnelle éventuellement collective- bref, affaiblir le Conseil au lieu de le renforcer. ¹¹¹⁰

Il est vrai, qu'une éventuelle réforme de la composition du Conseil de sécurité ne faciliterait pas son processus décisionnel. Mais en l'état actuel de la société internationale, si cette réforme n'est pas entreprise, la société internationale porterait, avec le Conseil de sécurité, le poids de lourdes conséquences de l'immobilisme en cas de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

C'est la raison pour laquelle nous souscrivons à la solution de compromis proposée par le Professeur Mario Bettati « *d'élargir le Conseil de sécurité et d'instaurer « un siège permanent « rotatif » pour chaque grande région du monde* », afin de démocratiser et de légitimer le processus décisionnel au sein de celui-ci » ¹¹¹¹. Cette solution aurait le mérite de réduire l'influence des grands États sur les autres et de modifier la procédure de prise de décision du Conseil de sécurité. La question du droit de veto est en outre un thème d'importance pour l'effectivité de la doctrine de l'intervention humanitaire qu'il conviendrait d'évoquer.

B. Le souhait d'un encadrement juridique du droit de veto pour les questions humanitaires

La problématique du recadrage du droit de veto n'est pas nouvelle tout comme celle de l'élargissement de la composition du Conseil de sécurité. La question avait déjà été soulevée à San Francisco et les États, à cette occasion, avaient demandé aux puissances invitantes de clarifier leur approche de l'utilisation du veto. Cette position avait alors été présentée dans le

¹¹¹⁰ SUR S., « Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir », op.cit p. 65.

¹¹¹¹ BETTATI M., « Ne tirez pas sur le droit d'ingérence ! », *Politique internationale*, n°87. Printemps 2000, (p 453-454 et p °457.

fameux « *Exposé des délégations des quatre puissances sur la procédure de vote au Conseil de sécurité* »¹¹¹² qui au demeurant, n'était pas très précis¹¹¹³.

Cette problématique a toutefois, connu un regain d'actualité avec l'émergence de la responsabilité de protéger. À cet égard, la CIISE s'est déclarée favorable à une solution déjà invoquée en doctrine¹¹¹⁴, et présentée par un représentant de haut rang d'un des cinq membres permanents¹¹¹⁵ du conseil. L'idée serait en effet d'amener les cinq membres permanents à convenir d'un « code de conduite pour le recours au droit de veto contre des mesures qui sont nécessaires pour arrêter ou éviter une crise humanitaire grave »¹¹¹⁶. Autrement dit, « *il s'agira dans ce cas pour les États de renoncer solennellement à faire usage du droit de veto pour empêcher le Conseil de sécurité de se saisir du sort d'une population en péril imminent et de prendre toutes les mesures adéquates en vue de lui venir en aide. La question de la protection des personnes durant les catastrophes étant d'une importance capitale, les États devraient consentir à des limitations afin de faciliter le déclenchement d'une action rapide* »¹¹¹⁷.

Si cette proposition de la CIISE à laquelle nous souscrivons entièrement, d'abandonner le droit de veto en certaines circonstances se concrétisait, elle aurait pour effet de rassurer énormément sur la capacité du Conseil de sécurité à mettre en œuvre efficacement ses prérogatives en matière de protection des personnes durant les catastrophes. En « *dénationalisant* » en partie les débats qui y seraient tenus, le Conseil gagnerait ainsi, non seulement une légitimité à représenter la communauté internationale, mais surtout sa capacité opérationnelle¹¹¹⁸.

Aussi capitale que soit la réforme du système de sécurité collective, elle a peu de chance d'aboutir dans un futur proche. En réalité, cette réforme supposerait une révision de la Charte. Or cette procédure impliquerait la recherche d'un très large accord, car toute modification de la Charte doit être votée à la majorité des deux tiers des membres de l'organisation et à

¹¹¹² UNCIO, Volume XI, p. 754, (Doc.852, III/1/37 (1)).

¹¹¹³ Voir à ce propos, FLEURENCE O., *La réforme du Conseil de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 93 et ss.

¹¹¹⁴ HENKIN L., "Kosovo and the law of Humanitarian Intervention", *AJIL*, vol 93, 1999, p. 835. Voir également « l'intervention d'humanité de l'OTAN et la règle de non recours à la force » p. 89- 101.

¹¹¹⁵ Rapport de la CIISE, op cit, p 55.

¹¹¹⁶ Quant au Rapport du groupe de personnalités de haut niveau, bien que dénonçant les méfaits d'un usage abusif du droit de veto, il n'entrevoit aucun moyen pratique de modifier le pouvoir que le droit de veto confère aux États qui le détiennent. Il se prononce néanmoins contre tout élargissement de ce droit et s'aligne sur la proposition de la CIISE. Pour ce dernier en effet, « *la réforme du Conseil de sécurité, si importante qu'elle soit, n'inclut néanmoins pas un changement dans l'usage du droit de veto au sens de l'article 27 paragraphe 3 de la Charte des Nations unies ; celui-ci restant inébranlable*. Rapport du groupe de personnalité de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, « *Un monde plus sûr : une responsabilité partagée* » §87 et § 256.

¹¹¹⁷ Rapport de la CIISE, p 56.

¹¹¹⁸ Ibidem.

l'unanimité des cinq membres permanents. La question des droits humains ayant revêtu une importance capitale au sein de la société internationale, il est permis d'espérer que les utopies d'aujourd'hui deviennent des réalités de demain comme l'a montré l'avènement d'une juridiction pénale internationale longtemps considérée comme un rêve de ceux qui revendiquaient les droits de l'homme.

Conclusion du Chapitre II

S'il est une question qui suscite encore dans les relations internationales autant de controverses que de divergences, c'est bien celle de la possibilité pour des États tiers d'intervenir dans un autre État pour y mener des actions de sauvetage, sans l'accord de cet État. Si cette question a connu un regain d'actualité avec le concept de responsabilité de protéger, ses énormes écueils ainsi que les incohérences et les tâtonnements qui caractérisent sa mise en œuvre entravent son émergence en tant que norme internationale opposable aux États.

Dès lors, ce constat d'échec de la responsabilité de protéger à l'instar de l'ingérence humanitaire prouve que la solution au problème récurrent de l'intervention humanitaire ne réside pas dans des changements conceptuels, mais plutôt dans une approche globale de la question impliquant nécessairement une réforme profonde et difficile du système de sécurité collective.

CONCLUSION DU TITRE II

Il est établi que l'action humanitaire ne saurait ignorer le droit et le droit, ignorer l'action humanitaire. Ce faisant, il importe d'inscrire le recours à la force à des fins humanitaires dans le cadre de la légalité internationale. Le Conseil de sécurité l'a bien perçu et c'est pourquoi, s'appuyant sur une interprétation extensive de la Charte, il a permis de légitimer l'utilisation de la force armée en vue de la mise en œuvre de l'aide humanitaire internationale.

De son côté, bien qu'auréolée d'intentions généreuses, l'intervention humanitaire peine à trouver une assise en droit international. Ceci dit, le droit international positif qui, au XIX^e siècle tolérait les interventions d'humanités est aujourd'hui totalement hostile face à de telles pratiques dans le cadre du mécanisme de sécurité collective. Dès lors pour être marquées du sceau de la légalité, les interventions à finalité humanitaire, devraient être inscrites dans la Charte des Nations unies puis menées sous l'égide des Nations unies afin d'atténuer les abus constatés dans le passé.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Circonscriit à l'origine aux conflits armés non internationaux, les moyens de mise en œuvre du droit international humanitaire classique se sont révélés inadaptés à la protection des personnes durant les conflits armés contemporains. L'instauration d'une justice pénale internationale chargée de poursuivre pénalement les auteurs des infractions au droit humanitaire a constitué un progrès certain afin de combler ces lacunes. Toutefois, comme l'affirme le Professeur Sur « *la cour pénale internationale n'apporte qu'une fausse solution* »¹¹¹⁹.

En effet, « *au-delà des difficultés liées à son absence d'universalité et l'hostilité manifeste que lui témoignent certains États, il y a en outre une critique de principe, plus fondamentale que l'on doit adresser à cette approche pénale et répressive du droit humanitaire. En général, lorsque la justice pénale intervient, il est déjà par définition trop tard. Or l'objet et le but du droit humanitaire sont avant tout de protéger des individus et des groupes et non de réprimer les coupables de ces violations* »¹¹²⁰.

L'admission en droit positif d'un droit d'intervention humanitaire pourrait à cet égard constituer un palliatif dans la mesure où le recours à la force à des fins humanitaires évitera d'activer le levier la justice internationale qui tente de dissimuler l'impuissance des politiques face à la détresse des populations. Mais le meilleur moyen d'assurer une protection efficace des personnes face à la multiplication des catastrophes de toutes natures reste la prévention.

Ainsi, « *si pendant longtemps, ce sont les notions de « réaction » ou de « gestion » qui semblaient définir la posture politique et analytique la plus « appropriée » en matière de crises politiques et humanitaires, il est devenu aujourd'hui plus « commode » de se référer à la notion de « prévention » et de lui accorder une importance primordiale* »¹¹²¹.

¹¹¹⁹ SUR S., *Les dynamiques du droit international*, op. cit., p. 194.

¹¹²⁰ Ibidem.

¹¹²¹ CABANIS A., RUXANDRA I., CIPRIAN M., CROUZATIER J.-M., MBONDA E.-M., *La responsabilité de protéger, une perspective francophone*, Agence Universitaire de la francophonie, 2010, Contribution du collectif « Francophonie, États francophones et francophonie » de l'Agence universitaire de la Francophonie à la préparation du Sommet de Montreux, octobre 2010, op. cit., p. 61.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Malgré les questionnements suscités par les catastrophes en droit international, l'humanitaire demeure une des grandes valeurs mises à jour durant ces dernières années.

Peut être moins à l'avant scène qu'auparavant, l'action humanitaire demeurera présente à partir du moment où elle appelle à l'essentiel de l'homme, à cet insondable qui lui donne ses lettres de noblesse et qui le poussera à se révolter ¹¹²².

L'ancien président américain Henri Truman faisait le constat suivant : « *Le monde n'est pas statique et le statu quo n'est pas sacré* ». Énoncée il y a plus de cinquante ans, cette citation reste d'actualité au vu des évolutions importantes qu'a connu la société internationale depuis la fin de la guerre froide.

Ces évolutions sont surtout marquées par un développement des droits de l'homme et une reconnaissance de l'individu comme sujet du droit international. Ainsi, en temps de paix, un certain nombre de textes internationaux ont été adoptés afin d'assurer une meilleure protection de la personne humaine. En temps de conflit armé ou de catastrophes naturelles, de nombreux textes ont également été adoptés afin de renforcer le cadre juridique de protection et d'assistance des personnes.

Tout au long de notre réflexion nous avons tenté de rendre compte de ces avancées du droit en matière de protection des personnes durant les crises humanitaires. Toutefois, il convient de le rappeler, ces évolutions récentes du droit dans le domaine de l'action humanitaire furent difficilement admises et perçues en droit international. En effet, comme le faisait remarquer le professeur René Jean Dupuy :

dans l'univers des souverainetés, la souffrance des hommes est une affaire d'État. Eux seuls ont le droit de s'en préoccuper. Le droit, non le devoir. Et chacun pour lui-même. Le quadrillage étatique place le malheur d'un peuple sous le monopole de son gouvernement. Jaloux de cette gestion, il répugne souvent à informer le monde du sinistre, naturel ou accidentel, survenu chez lui ou n'en donne qu'une image tronquée, cache la pauvreté ses moyens de secours, de crainte que d'autres États ne viennent proposer une assistance suspectée par lui de camoufler des volontés d'ingérence. Et dans ce sanctuaire, clôturé de frontières, des innocents sont sacrifiés à la prévalence de l'État souverain. ¹¹²³

Cette conception absolutiste de la souveraineté étatique semble cependant peu à peu être remise en cause ce qui a favorisé le développement de l'humanitaire dans le champ de la politique internationale.

¹¹²² ANDLAU G., *L'action humanitaire*, Paris, PUF, 1998, p. 124.

¹¹²³ DUPUY R.-J., « L'action humanitaire » in *Dialectiques du droit international -Souveraineté des États, communauté internationale et Droits de l'homme*, Paris, Pedone, 1999, p. 251.

Le Conseil de sécurité a ainsi consacré une part croissante de ses délibérations et résolutions à des questions humanitaires. Il a surtout engagé plusieurs opérations de maintien de la paix dont le but principal était de porter secours à des populations en détresse ¹¹²⁴. De plus, il a permis la mise en place d'une justice pénale internationale dont le rôle est de poursuivre les auteurs des violations les plus graves du droit humanitaire ¹¹²⁵.

Les conflits armés et les calamités naturelles ont certes toujours existé et l'humanitaire connaît une histoire déjà longue et très ancienne. Mais la préoccupation et la thématique humanitaires ont connu une ascension véritablement spectaculaire dans les relations internationales au cours des décennies récentes. En effet, « *jamais les États, les organisations internationales et les associations privées n'ont consacré tant d'efforts et de ressources financières à secourir les populations qui sont victimes de ces tragédies* ¹¹²⁶. *Jamais les questions humanitaires n'ont été autant débattues aux Nations unies, au sein des parlements nationaux et dans les médias* » ¹¹²⁷. En outre, l'humanitaire étant devenu l'une des activités principales de l'ONU, l'organisation a engagé une importante réforme humanitaire en 2005. Cette réforme a permis la mutation du Département des Affaires humanitaires des Nations unies en un bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) ayant pour fonction d'améliorer la coordination des secours entre les différents acteurs humanitaires. L'Union européenne a même créé un organisme spécial chargé de mettre en œuvre la politique humanitaire de l'organisation : (Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile de la Commission européenne, plus connue sous l'acronyme ECHO (European Community Humanitarian Office)).

Par ailleurs, l'espace humanitaire a vu l'émergence puis le renforcement de l'humanitaire d'État en opposition à l'action humanitaire civile menée par les Organisations non

¹¹²⁴ Voir notamment les résolutions suivantes : S/RES/794, du 3 décembre 1992 permettant la mise en place d'une force de maintien de la paix en Somalie en vue de la protection des populations et de l'aide internationale ; S/RES/921 du 21 avril 1994, concernant la situation au Rwanda ; S/RES/1078 du 9 novembre 1996 concernant le Zaïre : « constatant que l'ampleur de la crise humanitaire sévissant actuellement dans l'Est du Zaïre constitue une menace à la paix et à la sécurité dans la région » ; S/RES/1975 du 30 mars 2011 sur la situation en Côte d'Ivoire et S/RES/1973 du 17 mars 2011 sur la situation en Jamahiriya arabe libyenne.

¹¹²⁵ Voir notamment la résolution S/RES/827 (1993) du Conseil de sécurité des Nations unies, portant création du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie qui est chargé de juger les personnes présumées responsables des violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie (TPIY) depuis le 1^{er} janvier 1991 et la résolution S/RES/955 du 8 novembre 1994 portant création du Tribunal pénal international pour le Rwanda.

¹¹²⁶ Selon le site Global humanitarian assistance, en 2013, près de 17 milliards de dollars ont été consacrés par la communauté internationale à l'aide humanitaire internationale. Cf. : <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2013/07/GHA-Report-20131.pdf>

¹¹²⁷ DE SENARCLENS P., *L'humanitaire en catastrophe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 10.

Gouvernementales (ONG). Pour autant, bien que fortement concurrencées par les États dans leur domaine de prédilection, les ONG dites humanitaires ont connu une véritable expansion ces dernières années. En effet, si jusque dans les années soixante, un nombre restreint d'ONG, principalement anglo-saxonnes, jouaient un rôle de premier plan dans le domaine humanitaire, depuis l'avènement du mouvement des sans-frontières de la décennie soixante-dix, le nombre des ONG et des organisations intergouvernementales investissant le champ de l'humanitaire a beaucoup évolué. En même temps que leur nombre augmentait, leur influence au sein de la société internationale s'est également accrue. Appuyés par des médias, elles ont tenté de sensibiliser les opinions publiques, surtout occidentales, à des situations et crimes de masse, d'exactions particulièrement odieuses, de détresse matérielle et morale des populations dans diverses parties du monde, qui auparavant restaient ignorées ou minorées.

Cette influence s'est d'abord manifestée sur le terrain où une fois ancrées et admises dans le paysage associatif, les ONG dites humanitaires en plus des opérations de secours d'urgence ont assez vite investi le créneau du développement par le biais de la réhabilitation des foyers sinistrés après des catastrophes naturelles ou des guerres. Elles ont alors cherché à s'attaquer aux causes des crises et non plus seulement à traiter leurs conséquences, quitte à renouer avec la tradition politique du plaidoyer tiers-mondiste. ¹¹²⁸

Leur influence a été également utilisée dans le cadre de conférences diplomatiques où les ONG s'associent à des processus de conclusion de traités (mines anti personnel, bombes à sous munitions, armes légères, cour pénale internationale). Par ailleurs, l'accroissement de la visibilité de l'humanitaire sur la scène internationale a entraîné une perception nouvelle de l'aide humanitaire internationale qui devient alors une composante importante de la politique étrangère de nombreux pays occidentaux et un véritable enjeu de puissance publique.

Au final, on se rend bien compte que « *l'éventail des activités internationales qui se déroulent au nom de l'humanitaire s'est considérablement élargie et diversifiée* » ¹¹²⁹, à telle enseigne que le Professeur Serge Sur estime qu'« *elles appartiennent désormais au droit commun des relations internationales* » ¹¹³⁰. Et poursuit-il, « *promotion du droit international humanitaire, création de juridictions pénales internationales pour réprimer les criminels qui le violent, inclusion d'une composante humanitaire dans la plupart des opérations de paix, responsabilité de protéger pouvant aller jusqu'à une intervention armée au sein d'États étrangers en sont des composantes* » ¹¹³¹.

Ces avancées impressionnantes ne peuvent toutefois masquer les dilemmes ainsi que les difficultés croissantes auxquelles reste confrontée l'action humanitaire contemporaine. Ainsi si

¹¹²⁸ PEROUSE DE MONTCLOS M.-A., « Quelques éléments de définition et beaucoup de controverses », *Questions internationales*, 2013, n°56, p. 13.

¹¹²⁹ SUR S., « L'humanitaire aux mille visages », *Questions internationales*, 2013, n° 56, p. 1.

¹¹³⁰ Ibidem.

¹¹³¹ Ibidem.

notre étude a tenté de relever les efforts entrepris par la société internationale en vue d'assurer une meilleure protection des personnes lors des crises humanitaires, il n'en demeure pas moins que de nombreux défis restent à relever tant sur le plan de la normativité que de l'opérationnalité.

Sur le plan normatif, la principale faiblesse du droit de New York relève du fait que cette production normative relève davantage de la *soft law*. « On retrouve donc malheureusement, l'abus traditionnel en droit international du droit déclaratoire, abus qui en fait sur certains plans une simple construction intellectuelle, une barrière de papier qui ne résiste malheureusement pas longtemps à la pression des faits »¹¹³². Il conviendrait par conséquent d'affirmer les principes énoncés par le droit de New York dans des instruments juridiques contraignants afin de faire du droit à l'assistance humanitaire en cas de catastrophes naturelles et humaines, un droit de la personne humaine opposable aux États.

Sur le plan opérationnel, la responsabilité de protéger semble s'être substituée à l'ingérence humanitaire elle-même héritière de l'intervention d'humanité. Leur trait commun est d'entraîner un recours coercitif à la force à des fins humanitaires. Ce faisant elles donnent l'impression d'élargir les possibilités de recours à la force armée, contrairement à l'esprit de la Charte des Nations unies¹¹³³.

Il est vrai que dans le cadre de notre réflexion, nous ne pouvions faire fi de la problématique lointaine de l'intervention humanitaire quand on sait que la société internationale reste confrontée au dilemme persistant entre le respect de la souveraineté des États, principe fondateur de la société internationale et la nécessaire protection des personnes. Mais qu'il nous soit permis d'insister sur le fait que la société internationale doit, comme le préconisaient les membres de la CIISE, passer véritablement « d'une culture de la coercition à une culture de la prévention »¹¹³⁴. Autrement dit, la prévention doit être la règle tandis que l'intervention doit rester l'exception. Ceci étant l'admission d'une véritable doctrine de l'intervention humanitaire dans le cadre d'une réforme du système de sécurité collective paraît également nécessaire. « Faute d'accepter une telle doctrine, on s'expose à un double risque : voir des opérations de ce type se développer en dehors de toute justification juridique, ruinant plus sûrement la crédibilité du droit international- et malheureusement l'affaire du Kosovo a été le prototype qui a pu donner à certains

¹¹³² SUR S., *Les dynamiques du droit international*, Paris, Pedone, 2012, p. 193.

¹¹³³ Voir notamment KHERAD R., « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », in BEN ACHOUR et LAGHMANI S., *Les droits de l'homme une nouvelle cohérence pour le droit international ?* Colloque des 17, 18, 19 avril 2008 de Tunis, Paris, Pedone, 2008, p. 297-308.

¹¹³⁴ Rapport de la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) « *La responsabilité de protéger* », p. 30, § 3-42.

l'idée de l'intervention en Iraq ; constater face à des violations ouvertes du droit humanitaire, l'impuissance de la société internationale, ou des attermolements prolongés face à des agissements qui mettent au défi ses principes mêmes comme au Darfour ou en Syrie » ¹¹³⁵.

Par ailleurs, si la problématique de l'intervention humanitaire reste un défi majeur certes lointain de la société internationale, le défi le plus important auquel reste confronté l'action humanitaire contemporaine est le risque d'une instrumentalisation à des fins étrangères. Ce risque est d'autant plus élevé que « *l'humanitaire contemporain a franchi la barrière entre le public et le privé, entre la morale et le politique, or les États ont toujours été aptes à récupérer les mouvements extérieurs et à les plier à leurs propres objectifs* » ¹¹³⁶. Même la mise en œuvre de la justice pénale internationale n'échappe pas à cette tentative de récupération et d'instrumentalisation par les États.

Madame Françoise Bouchet-Saulnier tire à ce propos la sonnette d'alarme en affirmant que :

le développement continu du droit humanitaire au cours des cent cinquante dernières années a permis de couvrir l'intégralité des situations de victimes et de conflits, mais aussi de réglementer de façon solidaire les méthodes de combat et les actions de secours. Il a en outre permis d'unir la communauté internationale autour de la sanction pénale des violations de ce droit. Toutefois, ces avancées normatives sont menacées par le changement de nature de l'action humanitaire au cours des deux dernières décennies. Malgré ses protestations d'indépendance ou de neutralité, l'action humanitaire conduite par les États et les organisations inter-étatiques n'offre pas les garanties de neutralité politique et d'humanité qui en avaient rendu le principe acceptable par les belligérants. ¹¹³⁷

Ces craintes sont liées non seulement à l'humanitaire étatique mais encore aux accointances de plus en plus douteuses entre les ONG et les acteurs humanitaires publics accentuées par les opérations militaro-humanitaires. À cet effet, « *si l'importance des opérations humanitaires de ces dernières années a montré à la fois l'ampleur et l'importance qu'elles pouvaient prendre dans le cadre des relations internationales* » ¹¹³⁸, l'imposition par la force armée internationale de secours a créé un profond mouvement de rejet des actions de secours. En effet, « *elles sont désormais perçues par certains belligérants comme un acte d'ingérence politique et militaire, voire d'hégémonie de la part de certaines grandes puissances disposant au sein du Conseil de sécurité du pouvoir d'imposer des actions par la force armée* » ¹¹³⁹. Même si ce mélange des genres paraît douteux, le Professeur Paul Tavernier estime

¹¹³⁵ SUR S., *Les dynamiques du droit international*, *op. cit.*, p. 198.

¹¹³⁶ SUR S., « L'humanitaire aux mille visages », *Questions internationales*, *op. cit.*, p. 6.

¹¹³⁷ BOUCHET SAULNIER F., « Cent cinquante ans de réalisations normatives », *Questions internationales*, *op. cit.* p. 36.

¹¹³⁸ ANDLAU G., *L'action humanitaire*, *op. cit.*, p. 85.

¹¹³⁹ BOUCHET SAULNIER F., « Cent cinquante ans de réalisations normatives », précité.

que « *la séparation du politique et de l'humanitaire apparaît utopique* »¹¹⁴⁰. Il faudrait par conséquent sans les cloisonner, tenter de concilier la démarche humanitaire avec le politique.

Pour finir, nous nous rendons bien compte que tenter d'engager une réflexion sur la question humanitaire à l'aune du droit international revient à faire un jeu d'équilibre entre des mondes, des concepts et des notions qui a priori se rejettent et paraissent inconciliables. Il s'agit notamment de concilier la morale et le droit, le concret et l'abstrait, le politique et le juridique. À l'analyse, le problème central vient du fait qu'« *un immense fossé sépare le discours humanitaire devenu miroir de la bonne conscience occidentale, de la réalité qu'il aspire à transformer* »¹¹⁴¹. Ainsi,

tandis que l'humanitaire parle secours, assistance, solidarité, paix, reconstruction, développement, mais aussi châtiment des tortionnaires et autres génocidaires, on lui oppose la détresse maintenue des populations multiples, les famines, les massacres, les conflits inextinguibles ou toujours recommencés, les reconstructions stagnantes, l'enlèvement dans le provisoire. Il parle urgence, catastrophe, actions immédiates et ponctuelles sur les zones sensibles. On lui oppose la permanence des problèmes de fond auxquels il ne saurait apporter que des palliatifs plus ou moins improvisés. Il parle impératifs moraux et juridiques, respect de l'intégrité physique et morale des personnes, obligations absolues, protection des non-combattants, interdiction de la torture et autres principes incontestables. On lui oppose le désintérêt ou l'impuissance de ceux qui pourraient agir à l'appui, mais ont autre chose à faire, voire ne se soucient pas d'aggraver des situations par des interventions bien intentionnées, mais aux conséquences imprévisibles.¹¹⁴²

Face à ce contraste saisissant, ne conviendrait-il pas, par conséquent, de repenser la philosophie et le discours de l'humanitaire contemporain afin de le rendre moins moralisateur et plus responsable ainsi que le préconisait Albert Camus pour qui il faut « [...] *une part de réalisme à toute morale : la vertu toute pure est meurtrière ; et [...] une part de morale à tout réalisme : le cynisme est meurtrier. C'est pourquoi le verbiage humanitaire n'est pas plus fondé que la provocation cynique* »¹¹⁴³.

¹¹⁴⁰ TAVERNIER P., « Un bilan de l'action humanitaire des Nations unies », *Questions internationales*, op.cit., p. 66.

¹¹⁴¹ SUR S., « L'humanitaire aux mille visages », *Questions internationales*, op.cit. p. 4.

¹¹⁴² Ibidem.

¹¹⁴³ CAMUS A., *L'homme révolté*.

BIBLIOGRAPHIE

MANUELS ET OUVRAGES GÉNÉRAUX

- BEDJAOUI M., *Doit international. Bilan et perspectives*, tome 1, Paris, Pedone, 1991, 630 p.
- BONDE A., *Traité élémentaire de droit international public*, Paris, Dalloz, 1926, 566 p.
- BONFILS H., *Manuel de droit international public*, 6^e édition, Paris, Dalloz, 1912, 1121 p.
- CANAL-FORGUES E., RAMMBAUD P., *Droit international public*, 2^e édition, Paris, Flammarion, 478 p.
- DAILLIER P., PELLET A., FORTEAU M., *Droit international public*, 8^e édition Paris, Dalloz, 2009, 1709 p.
- DE BRICHAMBAUT M.-P., DOBELLE J.-F., COULÉE F., *Leçons de droit international public*, 2^e édition, Paris, Dalloz, 2011, 701 p.
- DECAUX E., DE FROUVILLE O., *Droit international public*, 8^e édition, Paris, Dalloz, 2012, 582 p.
- DELBEZ L., *Les principes généraux de droit international public-droit de la paix, droit préventif de la guerre, droit de la guerre*, Paris, LGDJ, 1951, 666 p.
- DESPAGNET F., *Cours de droit international public*, 4^e édition, Paris, Sirey, 1910, 1430 p.
- DUPUY P.-M., KERBRAT Y., *Droit international public*, 11^e édition, Paris, Dalloz, 2012, 929 p.
- DUPUY P.-M., *Les grands textes de droit international public*, 8^e édition, Paris, Dalloz, 2012, 951 p.
- PRADIER-FODERE P., *Traité de droit international public européen et américain*, Paris, Pedone-Lauriel, 1885, 709 p.
- SCELLE G., *Manuel élémentaire de droit international public*, Paris, Montchrestien, 1943, 745 p.
- SCELLE G., *Précis du droit des gens*, Paris, Édition du CNRS, réédité en 1984, 563 p.
- SUDRE F., *Droit international et européen des droits de l'homme*, Paris, Puf, 2008, 843 p.
- SUR S., *Les dynamiques du droit international*, Paris, Pedone, 2012, 313 p.

OUVRAGES SPÉCIALISÉS

- ALLAND D., TEITGEN-COLLY C., *Traité du droit d'asile*, 1^e édition, Paris, Puf, Droit fondamental, 2002, 693 p.
- ANDLAU G., *L'action humanitaire*, Paris, Puf, 1998, 125 p.
- BACOT G., *La doctrine de la guerre juste*, Paris, Economica, 1989, 86 p.
- BELLAMY A.-J., *Global Politics and the Responsibility to Protect. From words to deeds*, T & F Books, London, 2011, 25 p.
- BELANGER M., *Droit international humanitaire*, 2^e édition, Paris, Gualino, 2007, 156 p.
- BERIOT L., *Le bazar de la solidarité*, Paris, Éditions J.-C. Lattès, 1985, 236 p.
- BETTATI M., *Droit humanitaire*, Paris, Dalloz, 2012, 321 p.
- BETTATI M., *Droit humanitaire*, Paris, Éditions du seuil, 2000, 282 p.
- BETTATI M., *Le droit d'ingérence, mutation de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, 1996, 384 p.
- BIAD A., *Droit international humanitaire*, Paris, Ellipses, 2006, 139 p.
- BIANCHIN A., NAQVI Y., *International Humanitarian law and terrorism*, Oxford and Portland, Hart publishing, Oregon, 2011, 389 p.
- BOISSIER P., *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, de Solferino à Tsoushima*, Genève, Institut Henry Dunant, 1978, 510 p.
- BOSLY H.-D., VANDERMEERSCH D., *Génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre face à la justice- les juridictions internationales et les tribunaux nationaux*, 2^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2012, 285 p.
- BOURGEOIS L., *Pour la Société Des Nations*, Paris, Georges Crès et Cie, 1914, (Gallia, 17), XIV-226 p.
- BRAUMAN R., *L'action humanitaire*, 2^e édition, Paris, Flammarion, (Dominos), 2000, 127 p.
- BRAUMAN R., *Les Médecins humanitaires*, Paris, Hachette, 1995, 79 p.
- BRAUMAN R., *Humanitaire-le dilemme*, (nouvelle édition), Paris, Éditions textuels, 2002, 120 p.

- BRUGIÈRE P.-F., *Les pouvoirs de l'Assemblée générale des Nations unies en matière politique et de sécurité*, Paris, Pedone, 1955, 431 p.
- BUIRETTE P., *Le droit international humanitaire*, Paris, La découverte, 1996, 123 p.
- BUIRETTE P., LAGRANGE P., *Le droit international humanitaire*, Paris, La découverte, 2008, 122 p.
- BULA-BULA S., *Le droit international humanitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 402 p.
- CALOGEROPOULOS-STRATIS S., *Jus ad bellum, le droit de recourir à la guerre*, Athènes, 1950, IV, 134 p.
- CARIO J., *Le droit des conflits armés*, Paris, Lavauzelle, 2002, 192 p.
- CHEMILLIER-GENDREAU M., *Humanité et souverainetés. Essai sur la fonction du droit international*, Paris, La Découverte, 1995, 378 p.
- COLARD D., *La société internationale après la guerre froide*, Paris, Armand Colin, 1996, 237 p.
- COMBACAU J., *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone 1974, 394 p.
- CORTEN O., KLEIN P., *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ? les possibilités visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non intervention*, Bruxelles, Bruylant, 2e éd, 1996, 309 p.
- CORTEN O., *Le droit contre la guerre, l'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, Paris, Pedone, 867 p.
- CORTEN O., *Le retour des guerres préventives : le droit international menacé*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 95 p.
- COURSIER H., *La Croix-Rouge internationale*, Paris, Puf, (Que sais-je ?), 1959 128 p.
- D'ASPREMONT J., DE HEMPTINNE J., *Droit international humanitaire*, Paris, Pedone, 2012, 508 p.
- DAVID E., *Code de droit international humanitaire*, 6^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2013, 1042 p.
- DELPAL M.-C., *Politique extérieure et diplomatie morale, le droit d'ingérence humanitaire en question*, Paris, fondation pour les études de défense nationale, 1993, 127 p.
- DE SENARCLENS P., *L'humanitaire en catastrophes*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, 143 p.
- DESTEXHE A., *L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté*, Paris, Armand Colin, 1993, 236 p.
- DEYRA M., *L'essentiel du droit des conflits armés*, Paris, Gualino, 2002, 130 p.
- DOSWALD-BECK L., HENCKAERTS J.-M., *Droit international coutumier. Volume I, règles*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 878 p.
- DUNANT H., *Un souvenir de Solferino*, Edition du CICR, 1990, 147 p.
- ELISHA A., *Aristide Briand. La paix mondiale et l'Union Européenne*, Édition révisée, Paris, Éditions Ivoire Clair, Groslay, 2003, 396 p.
- EMMANUELI X., *Les Prédateurs de l'action humanitaire*, Paris, Albin Michel, 1991, 250 p.
- FAVEZ J.-C., BILLETTER G., *Une mission impossible ? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Lausanne, Payot, 1996, 429 p.
- FERRÉ J.-L., *L'action humanitaire*, Paris, Les essentiels Milan, 1995, 63 p.
- FLEURENCE O., *La réforme du Conseil de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, 2000, 371 p.
- GILL T., FLECK D., *The Handbook of the International Law of Military Operations*, Oxford University press, 2010, 685 p.
- GOODWIN-GILL G., *The refugee in International Law*, Oxford, Clarendon press, 1996, 584 p.
- GUSTAVE M., *Les causes du succès de la Croix Rouge*, Paris, Académie des sciences morales et politiques, 1888.
- HAROUEL V., *Histoire de la Croix-Rouge*, Paris, Puf, (Que sais-je ?), 1999, 127 p.
- HAROUEL V., *Grands textes du droit humanitaire*, Paris, Puf, 2001, (Que sais-je ?), 127 p.
- IAGOLNITZER D., *Le droit international et la guerre –évolution et problèmes actuels*, Paris, L'Harmattan, 2007, 132 p.
- KAMTO M., *L'agression en droit international*, Paris, LGDJ, 2010, 464 p.
- KERBRAT Y., *La référence au Chapitre VII de la Charte des Nations unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, Paris, LGDJ, 1995, 115 p.
- KOLB R., *Droit international pénal*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 488 p.
- KOLB R., *Ius contra bellum-Le droit international relatif au maintien de la paix*, 2^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2009, 435 p.

- KOLB R., *Ius in bello- Le droit international des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 551 p.
- KOUCHER B., *Le devoir d'ingérence, peut-on les laisser mourir ?*, Paris, Denoël, 1987, 300 p.
- KOUCHNER B., *Charité business*, Paris, Belfond Pré aux clercs, 1998, 271 p.
- KOUCHNER B., *Le malheur des autres*, Paris, Odile Jacob, 1999, 339 p.
- *La ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 1919-1989*, 1989, 24 p.
- LA BRIÈRE Y-DE, *Le droit de juste guerre, tradition théologique, adaptations contemporaines*, Paris, Pedone, 1938, 207 p.
- LAGRANGE E., *Les opérations de maintien de la paix et le chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Paris, Montchrestien 1999, 181 p.
- LANGEAIS G., *Les Nations-unies face aux catastrophes naturelles*, Paris, LGDJ, 1977, 111 p.
- LAUFER R., *L'entreprise face aux risques majeurs. À propos de l'incertitude des normes sociales*, Paris, L'Harmattan, 1993, 151 p.
- LECHERVY C., RYFMAN P., *Action humanitaire et solidarité internationale : les ONG*, Paris, Hatier, 1993, 79 p.
- LEFÈVRE S., *ONG et Cie- Mobiliser les gens, mobiliser l'argent*, Paris, Puf, 2011, 224 p.
- LHOMMEAU G., *Le droit international à l'épreuve de la puissance américaine*, Paris, L'Harmattan, 2005, 279 p.
- MACALISTER- SMITH P., *International Humanitarian Assistance - Disaster Relief Actions in International Law and Organisation*, Dordrecht, Nijhoff, 1985, 244 p.
- *Manuel de la Croix-Rouge internationale*, 12e ed, Genève, 1983, 767 p.
- MAUPAS S., *L'essentiel de la justice pénale internationale*, Paris, Gualino éditeur, 2007, 173 p.
- MOREAU DEFARGES P., *Un monde d'ingérences*, Paris, Presses de sciences po, 1997, 125 p.
- MOREAU-DEFARGES P., *Droit d'ingérence dans le monde post-2001*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2005, 112 p.
- MURACIOLLE J.-F., *L'ONU et la sécurité collective*, Paris, Ellipse, 2006, 176 p.
- NAVARRO-FLORES O., *Le partenariat en coopération internationale, paradoxe ou compromis*, Presses de l'Université du Québec, 2009, 225 p.
- PAYE. O., *Sauve qui veut ? le droit international face aux crises humanitaires*, Bruxelles, Bruylant, 1996, 313p
- PECH T., PADIS M.-O., *Les ONG, la politique et le marché*, Paris, Seuil, 2004, 96 p.
- PETIT Y., *Droit international du maintien de la paix*, Paris, LGDJ, 2000, 216 p.
- PICTET J., *Commentaires des conventions de Genève du 12 août 1949*, vol. I., 542 p.
- PICTET J., *Développement et principes du droit international humanitaire*, Paris, Pedone, 1983, 115 p.
- POMMIER B., LE COCONNIER M.-L., *L'action humanitaire*, Paris, Puf, (Que sais-je ?), 2009, 127 p.
- ROSSIGNOL A., *Des tentatives effectuées en vue de mettre un nouveau mécanisme de sécurité collective à la disposition de l'Assemblée générale des Nations unies et de leur inconstitutionnalité*, Paris, Pedone, 1954, 36 p.
- ROUSSEAU C., *Le droit des conflits armés*, Paris, Pedone, 1983, 629 p.
- RUFIN J.-C., *Des choix difficiles : les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999, 439 p.
- RUSSBACH O., *ONU contre ONU. Le droit international confisqué*, Paris, La découverte, 1994, 310 p.
- RYFMAN P., *La question humanitaire, histoire, problématiques, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale*, Paris, Ellipses, 1999, 208 p.
- RYFMAN P., *L'action humanitaire*, Paris, La Documentation française, 2001, 84 p.
- RYFMAN P., *Une histoire de l'humanitaire*, Paris, La découverte, 2008, 119 p.
- SCHMITT M.N., *Essay on Law and War*, T.M.C. Asser Press, 2012, 652 p.
- SICILIANOS L.-A., *Les réactions décentralisées à l'illicite- Des contre mesure à la légitime défense*, Paris, LGDJ, 1990, 542 p.
- THIELEN O., *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, Paris, LGDJ, 2013, 437 p.
- VIRALLY M., *L'ONU d'hier à demain*, Paris, édition du seuil, 1961, 189 p.
- VIRALLY M., *L'organisation Mondiale*, Paris, Armand Colin, 1972, 587 p.
- WEMBOU DJENA M.-C., FALL D., *Droit international humanitaire théorie générale et réalités africaines*, Paris, L'Harmattan, 2000, 431 p.
- ZAPALA S., *La justice pénale internationale*, Paris, Montchrestien, 2007, 154 p.

- ZARJEVSKI Y., *Garder vivant l'espoir*, Lausanne, L'âge de l'homme, 2005, 288 p.
- ZORGBIBE C., *La France, l'ONU et le maintien de la paix-De l'interposition au règlement de la paix*, Paris, Puf, 1996, 162 p.
- ZORGBIBE C., *Le droit d'ingérence*, Paris, Puf, 1994, (Que sais-je ?), 127 p.
- ZOUREK J., *L'interdiction de l'emploi de la force en droit international*, Genève, Sijthoff, Leiden, Institut Henry Dunant, 1974, 155 p.

COLLOQUES, MÉLANGES ET OUVRAGES COLLECTIFS

- BETTATI M., DUPUY P.-M. (dir.), *Les ONG et le droit international*, Paris, Economica, 1986, 318 p.
- BETTATI M., *Les droits de l'homme et la nouvelle architecture de l'Europe*, Nice, Publication de l'institut du droit de la paix et du développement, 1991, 185 p.
- BRAUMAN R., *Servir la paix éthique et responsabilité*, Colloque de Paris, Paris, La Documentation française, 1996, 133 p.
- CABANIS A., RUXANDRA I., CIPRIAN M., CROUZATIER J.-M., MBONDA E.-M., *La responsabilité de protéger, une perspective francophone*, Contribution du collectif « Francophonie, États francophones et francophonie » Agence universitaire de la francophonie, octobre 2010, 236 p.
- CONDORELLI L., LA ROSA A.-M., SCHERRER S. (dir.), *Les Nations unies et le droit international humanitaire*, actes du colloque international à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, Paris, Pedone, 1996, 506 p.
- DOMESTICI-MET M.-J. (éd.), *Aide humanitaire internationale : un consensus conflictuel ?*, Paris, Economica, 1996, 369 p.
- FELLER E., TÜRK V., NICHOLSON F., (dir.), *La protection des réfugiés en droit international*, Bruxelles, Larcier, 2008, 835 p.
- FLAUSS J.-F. (dir.), *La protection diplomatique Mutations contemporaines et pratiques nationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 165 p.
- KHERAD R. (dir.), *La sécurité humaine, théorie(s) et pratique(s)*, colloque organisé en l'honneur du Doyen Breillat à la Faculté de droit de Poitiers les 5 et 6 février 2009, Paris, Pedone 2010, 264 p.
- LAVIEILLE J.-M., BÉTAILLE J., PRIEUR M. (dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 599 p.
- MILLET-DEVALLE A.-S., (dir.), *L'Union Européenne et le droit international humanitaire*, Colloque de Nice, 18-19 juin 2009, 2010, 302 p.
- MILLET-LEVALLEA.-S., (dir.) *Religions et droit international*, Colloque de Nice, juin 2007, Paris, Pedone, 220 p.
- PELLET A. (dir.), *Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire*, Paris, La documentation française, 1995, 133 p.
- PERROT M.-D. (dir.), *Dérives humanitaires États d'urgence et droit d'ingérence*, Paris, Puf, 1994, 163 p.
- PIROTTE C., HUSSON B., GRÜNEWALD F. (dir.), *Entre urgence et développement*, Paris, Karthala, 2000, 243 p.
- SIMÉANT J., DAUVIN P. (dir.), *ONG et humanitaire*, Paris, L'Harmattan, 2004, 276 p.
- SOREL J.-M. (dir.), *La protection des personnes vulnérables en temps de conflit armé*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 317 p.
- STODDARD A., HAVER K., HARMER A., *Operational Consequences of Reform Project. Humanitarian financing Reform, Center on International Cooperation, ODI*, Juin 2007, 20 p.
- TAVERNIER P. (éd.), *Nouvel ordre mondial et Droits de l'homme-la guerre du golfe*, Paris, Publisud, 1993, 211 p.
- TAVERNIER P., BURGORGUE-LARSEN L. (dir.), *Un siècle de droit international humanitaire. Centenaire des Conventions de La Haye. Cinquantenaire des Conventions de Genève*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 262 p.

RECUEIL DES COURS DE L'ACADEMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE

- ABI-SAAB G., « Cours général de droit international public », *RCADI*, 1987, tome 207, p. 29-463.
- CARLIER J.-Y., « Droit d'asile et des réfugiés », *RCADI*, 2007, tome 332, p. 9-354.

- CARRILO-SACEDO J-A, « Droit international et souveraineté des États, Cours général de droit international public », *RCADI*, 1996, tome 257, p. 39- 211.
- CASANOVAS O., « La protection internationale des réfugiés et des personnes déplacées dans les conflits armés », *RCADI*, 2003, tome 306, p. 9-176.
- COURSIER H., « L'évolution du droit international humanitaire », *RCADI*, 1960-I, tome 100, p. 361-465.
- DAVID E., « La cour pénale internationale », *RCADI*, 2005, tome 313, p. 329-449.
- DUPUIS C., « Règles de la paix », *RCADI*, 1930-II, tome 32, 1930, p. 1-290.
- GUGGENHEIM P., « Les principes de droit international public », *RCADI*, tome 80, 1952-I, p. 5-189.
- HONRUBIA ABELLAN V., « La responsabilité pénale internationale de l'individu », *RCADI*, 1999, tome 280, p. 139-426.
- JORDA C., « Du tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie à la CPI : de quelques observations et enseignements », *RCADI*, 2004, tome 307, p. 19-24.
- KONARNICKI W., « La définition de l'agresseur dans le droit international moderne », *RCADI*, 1949-II, tome 75, p. 5-103.
- LAUTERPACHT H., « The international protection of Human Rights », *RCADI*, 1947-I, tome 70, p. 13-105.
- MOMTAZ D., « Le droit international humanitaire applicable aux conflits armés non internationaux », *RCADI*, 2001, tome 292, p. 21-138.
- SICILIANOS L., « Entre multilatéralisme et unilatéralisme, l'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force », *RCADI*, 2008, tome 339, p. 25-403.
- VAN KLEFFENS E.-N., « Sovereignty in international law », *RCADI*, 1953-I, tome 82, p. 6- 130
- WEIL P., « Le Judaïsme et le développement du droit international », *RCADI*, 1976-III, tome 151, p. 255-331.
- WEHBERG H., « Le Protocole de Genève », *RCADI*, 1925, tome 7, p. 1-150.
- ZOUREK J., « La définition de l'agression et le droit international. -développement de la question », *RCADI*, 1957- II, p. 755-852.

CONTRIBUTIONS À DES OUVRAGES COLLECTIFS

- ABI-SAAD G., « Les protocoles additionnels, 25 ans après » in *Les nouvelles frontières du droit international humanitaire*, FLAUSS J.-F. (dir), Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 17-39.
- ABI-SAAB R., « Le droit humanitaire et les troubles internes » in *Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, The Hague, Nijhoff, 2001, p. 477-493.
- ALLAND D., « Le dispositif international du droit d'asile » in *Droit d'asile et des réfugiés*, Colloque de Caen de la Société Française pour le droit international, Paris, Pedone, 1997, p. 15-81.
- BAXTER R., « Comportement des combattants et conduite des hostilités (Droit de la Haye) » in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Paris, pedone, 1986, p. 117-162.
- BEECKMAN K ET MIRON A., « Règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophes : les récentes initiatives », in *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, Paris, Pedone, p. 161-167.
- BETTATI M., « Intervention ou assistance ? » in *Intervenir ? Droit de la personne et raison d'État*, forum international sur l'intervention, Paris, Grasset, 1993, p. 149-161.
- BETTATI M., « Le principe de libre accès aux victimes dans les résolutions humanitaires du Conseil de sécurité » in *Les Nations unies et le droit international humanitaire*, Actes du colloque international à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, 19, 20 et 21 octobre 1995, CONDORELLI L., LA ROSA A.-M., SCHREFFER S.(dir), Paris, Pedone, 1997, p. 287-296.
- BETTATI M., BIBERSON P., BIDEgain J., MAMOU J., MAURICET T., RICHARDIER J.-B., RUFIN J., « Ne pas confondre humanitaire, politique et militaire » In *L'action humanitaire*, documents constitués par le Professeur Philippe Ryfman. Paris, La documentation française, 2002, p. 77-78.
- BLIX H., « Méthodes et moyens de combat », in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Paris, Pedone, 1986, p. 163-181.

- BOISSON DE CHAZOURNES L., « Responsabilité de protéger et catastrophes naturelles : l'émergence d'un régime ? » in *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, Paris, Pedone, 2008, p. 149-152.
- BRAUMAN R., « De l'aide impossible à l'interruption de l'aide » in *Aide humanitaire, un consensus conflictuel*, DOMESTICI M.-J. (éd.), Paris, Economica, 1996, p. 330-331.
- BRINGUIER P., « À propos de l'ingérence humanitaire » in *Perspectives du droit international et européen Recueil d'études à la mémoire de Gilbert Apollis*, Paris, Pedone, 1992, p. 21-28.
- BRUGÈRE A.-L., « Le droit international de l'assistance humanitaire en cas de catastrophe naturelle » in *La Responsabilité de protéger*, Colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2008, p. 169-176.
- BUIRETTE P., « Ordre humanitaire et ordre mondial » in *Mutations internationales et évolution des normes*, CAO-HUY T. et FENET A. (dir.), Paris, Puf, 1994, p. 67-83.
- CAO-HUY T., « De l'intervention humanitaire au droit d'ingérence », in *Mutations internationales et évolutions des normes*, CAO-HUY T. ET FENET A. (dir.), Paris, Puf, 1994, p. 93-136.
- CASSESE A., « Commentaire de l'article 51 de la Charte » in *La Charte des Nations unies commentaire article par article*, 3^e édition, COT J.-P., PELLET A., FORTEAU M., Paris, Economica, 2005, p. 1329- 1360.
- CASSESE A., « Débats », in *Les Nations unies et le droit international humanitaire*, , actes du colloque international à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, CONDORELLI L., LA ROSA A.-M., SCHRERRER S. (dir.), Paris, Pedone, 1997, p. 303-304.
- COLARD D., « La doctrine de la « sécurité humaine » le point de vue d'un juriste » in *La sécurité humaine, une nouvelle conception des relations internationales*, L'Harmattan, Paris, 2002, p. 31-56.
- COMBACAU J., « Souveraineté et non ingérence », in *Le devoir d'ingérence*, Paris, Denoël, 1987, p. 229- 233.
- CONDORELLI L., BOISSON DE CHAZOURNES L., « Quelques remarques à propos de l'obligation des États de « respecter et faire respecter » le droit international humanitaire « en toutes circonstances », in *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, p. 17-35.
- CONDORELLI L., « Le Conseil de sécurité entre autorisation de la légitime défense et substitution de la sécurité collective : remarques au sujet de la résolution 1546 (2004) », in *Les métamorphoses de la sécurité collective, Droit, pratique et enjeux stratégiques*, SFDI, Journées d'études franco- tunisienne, Paris, Pédone, 2005, p. 231-239.
- CORTEN O., « Nouvel ordre international humanitaire ou droit d'ingérence » in *À la recherche du nouvel ordre mondial II L'ONU : Mutations et Défis*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1993, p. 159-189.
- CORTEN O., KLEIN P., « Pour une assistance humanitaire efficace sans droit d'ingérence » in *Aide humanitaire, un consensus conflictuel*, DOMESTICI M.-J., (dir.), 2002, p. 284-297
- COT J.-P., « Avant propos », in *Opérations des Nations unies. Leçons de terrain. Cambodge, Somalie, Rwanda, ex-Yugoslavie*, sous la direction de Jean Cot, symposium Enseignements des expériences de l'ONU, organisé par la Fondation pour les Études de Défense les 16 et 17 juin 1995, p. 13-15.
- DAUDET Y., « Le refus de l'aide, abus de souveraineté ? » in *Aide humanitaire, un consensus conflictuel*, DOMESTICI M.-J. (dir), Paris, Economica, 1996, p. 235-236.
- DAUDET Y., « Les Nations unies et les évolutions du contenu du maintien de la paix », in *Spécial 50ème anniversaire de l'ONU*, Centre d'information des Nations unies et Association française des Nations unies, 1995, p. 44-47.
- DE FROUVILLE O., « Commentaire de l'article 1, paragraphe 3 » in *La charte des Nations unies, commentaire article par article*, 3^e édition, COT J.-P., PELLET A. ET FORTEAU M., Paris, Economica, 2005, p. 357-378.
- DELCOURT B., « La responsabilité de protéger et l'interdiction du recours à la force : entre normativité et opportunité » in SFDI, *La responsabilité de protéger*, Paris, Pedone, 2008, p. 305-312.
- DHOMMEAUX J., « Souveraineté face au droit international des droits de l'homme », in *La souveraineté dans tous ses États*, Paris, Cujas, 2010, p. 83-127.
- DOMESTICI-MET M.-J., « L'aide humanitaire : terrain de consensus et espace de controverses », in *Aide humanitaire internationale, un consensus conflictuel ?*, Paris, Economica, 1996, p. 13-26.
- DOMESTICI-MET M.-J., « Propos sur le droit à l'assistance », in *Le droit face aux crises humanitaires, L'accès aux victimes : droit d'ingérence ou droit à l'assistance humanitaire ?*, volume II, Office des publications officielles des communautés européennes, 1995, p. 125- 150.
- DUPUY R.-J., « L'action humanitaire », in *Dialectique du droit international : souveraineté des États, communauté internationale et droits de l'humanité*, Paris, Pedone, 1999, p. 250-256.

- EIDE A., « Troubles et tensions intérieurs », in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Paris, Unesco, 1986, p. 279-295.
- FLORY M., « À la recherche d'une définition » in *Aide humanitaire, un consensus conflictuel*, DOMESTICI M.-J., (dir), Paris, Economica, p. 27-34.
- FORSTER J., « Raison d'État et Raison humanitaire » in *Dérives humanitaires, états d'urgence et droit d'ingérence*, PERROT M.-D., Paris, Puf, 1994, p. 63-75.
- GIAD D., « Le développement droit international humanitaire » in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Paris, Pedone, 1986, p. 89-114.
- GIRAUDOU I., « Les déplacements massifs de populations liés à la violence interne aux États : catastrophe humanitaire et protection internationale des victimes » in *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, CARON D., LEBEN C. (dir.), Académie de droit international, Martinus Nijhoff, 2001, p. 175-228.
- HERMAN P., « Le monde selon Bush : genèse d'un nouvel ordre mondial » in *À la recherche du nouvel ordre mondial II L'ONU : Mutations et Défis*, Bruxelles, Éditions complexes, 1993, p. 7-20.
- JOLY C., « Le mandat d'ECHO », in *Aide humanitaire internationale, un consensus conflictuel*, Paris, Economica, 1996, p. 134-144.
- JUNOD S.-S., « La diffusion du droit international humanitaire », in *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, p. 359-368.
- KHERAD R., « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », in *Les droits de l'homme une nouvelle cohérence pour le droit international ? Colloque des 17, 18, 19 avril 2008 de Tunis*, BEN ACHOUR R. et LAGHMANI S. (dir.), Paris, Pedone, p. 297-308.
- KOUCHNER B., « Témoignages », in *Intervenir ? Droit de la personne et raison d'État*, forum international sur l'intervention, Paris, Grasset, 1993, p. 367-374.
- LACHS M., « Quelques réflexions sur la communauté internationale », in *Mélanges Michel Virally Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*, Paris, Pedone, 1991, p.349-357.
- LAVIELLE J.-M., « L'assistance écologique », in *Les catastrophes écologiques et le droit : ébocs du droit, appels du droit ; LAVIELLE J.-M., BÉTAILLE J., PRIEUR M. (dir)*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 413-420.
- LEBEN C., « Vers un droit international des catastrophes? »In *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, CARON D., LEBEN C. (dir.), Martinus Nijhoff publishers, Académie de droit international, 2001, p. 31-91.
- LLOREN CARDONA J., « Le maintien de la paix et le recours à la force : entre l'autorisation des opérations de maintien de la paix et l'externalisation » in *Le droit international à la croisée des chemins, force du droit et droit de la force*, ACHOUR BEN RAFAA, LAGHMANI SLIM (dir.), Paris, pedone, 2004, p. 78-103.
- MICHELOT A., « Vers un statut de réfugié écologique ? » in, *Les catastrophes écologiques et le droit : ébocs du droit, appels du droit*, LAVIELLE J.-M., BÉTAILLE J., PRIEUR M. (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 517-541.
- MIRON A., « L'obligation de prévention des catastrophes naturelles : statut et visages », in *La responsabilité de protéger*, colloque de Nanterre, Paris, pedone, 2008, p. 177-185.
- MONTAZ D., « La sécurité collective et le droit d'ingérence humanitaire » in *SFDI, La métamorphose de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Paris, Pedone, 2005, p. 131-141.
- ODZOLO MONO M., « Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales », in *Guide du maintien de la paix*, COULON J (dir.), Montréal, Athéna, 2006, p. 99-115.
- PAYE O., « Les opérations de maintien de la paix et les nouveaux désordres locaux », in *À la recherche du nouvel ordre mondial II L'ONU : Mutations et Défis*, Bruxelles, Éditions Complexes, 1993, p. 93-136.
- PELLET A., « Compétence matérielle et modalités de saisine » in *La cour pénale internationale, colloque droit et démocratie*, Paris, La documentation française, 1999, p. 41-54.
- PETTIT W.-E., « Les actions d'urgence dans les catastrophes : évolution des activités des organisations inter-étatiques et des organisations non gouvernementales » in *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, CARON D., LEBEN C. (dir.), Martinus Nijhoff publishers, Académie de droit international, 2001, p.537-589

- PFANNER T., « Le rôle du Comité international de la Croix-Rouge dans la mise en œuvre du droit international humanitaire » in *Le droit face aux crises humanitaires, de l'efficacité du droit international humanitaire dans les conflits armés* volume I, Office des publications officielles des communautés européennes, 1997, p. 175-248.
- PICTET J., « Le droit international humanitaire : définition », in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Paris, Pedone, 1986, p. 13-20.
- PLATTNER D., « Le régime des conventions de Genève et des Protocoles additionnels en matière d'assistance aux victimes des conflits armés » in *Aide humanitaire internationale : un consensus conflictuel*, DOMESTICI M.-J. (dir.), Paris, Economica, 1996, p. 225-235.
- REUTER P., « La personnalité juridique internationale du Comité international de la Croix-Rouge », *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, p. 783-791.
- RIGAUX F., « Où en est la théorie de la Guerre juste ? » in CALOZ-TSCHOPP M.-C. (dir.), *Colère, Courage, Création politique*, vol. 1, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 163-177.
- RIST G., « Origine de l'idéologie humanitaire et légitimité de l'ingérence in *Dérives humanitaires, états d'urgence et droit d'ingérence*, PERROT M.-D. (dir.), Paris, Puf, 1994, p. 33-45.
- ROMANO CESARE P.-R., « L'obligation de prévention des catastrophes naturelles et industrielles » in *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, CARON D., LEBEN C., (dir.), Académie de droit international, Martinus Nijhoff, 2001, p. 379-428.
- SAITO Y., « Les droits des réfugiés », in *Droit international Bilan et perspectives*, tome 2, Paris, Pedone, 1991, p. 1201-1217.
- SALVANO B., « La coopération internationale en matière de catastrophes dues aux vulnérabilités aux aléas naturels et le cadre d'action de Hyogo pour renforcer la résilience d'ici 2015 », in *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, Paris, Pedone, 2008, p. 153-160.
- SANDOZ Y., « Mise en œuvre du droit international humanitaire, in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Paris, Pedone, 1986, p. 289-326.
- SANDOZ Y., « L'applicabilité du droit international humanitaire aux actions terroristes », in *Les nouvelles frontières du droit international humanitaire*, FLAUSS J.-F., (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 41-77.
- SCHAUS A., « La légitimité du Conseil de sécurité », in *À la recherche du nouvel ordre mondial II L'ONU : Mutations et Défis*, Bruxelles, Éditions complexes, 1991, p. 9-42.
- SCHRIJVER N., « commentaire de l'article 2 Paragraphe 4 » in *La charte des Nations unies, commentaire article par article*, COT. J-P, PELLET A. ET FORTEAU M., Paris, Economica, 3^e éd, 2005, p. 437- 464.
- SEAGAL H., « Environmental Refugees : a new world catastrophe », in *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, CARON D., LEBEN C., (dir.), Académie de droit international, Martinus Nijhoff, 2001, p. 141-174.
- SOREL J.-M., « L'élargissement de la notion de menace contre la paix » in rapport introductif au colloque *SFDI : Le chapitre VII de la Charte des Nations unies et les nouveaux aspects de la sécurité collective*, Rennes (juin 1994), Pedone, Paris, 1995, p. 3-58.
- SOULIER G., « À propos de l'ingérence humanitaire », in *Mutations internationales et évolution des normes*, CAO-HUY T. ET FENET A., (dir.) Paris, Puf, 1994, p. 85-92.
- SUR S., « Conclusions générales », in Colloque de la *SFDI, Le Chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Rennes, Paris, Pedone, 1995, p. 311-322.
- TABIOU N., « L'intervention de l'ECOMOG au Liberia et en Sierre Léone », in *Les organisations internationales et les conflits armés*, BENCHICK M., (Dir.), Paris, L'Harmattan, 2001, p. 265-296.
- TAVERNIER P., « Les opérations de maintien de la paix : crise des OMP ou crise du maintien de la paix? », in BENCHIKH. M (dir.), *Les organisations internationales et les conflits armés*, BENCHICK M., (Dir.) Paris, L'Harmattan, 2001, p. 207-230.
- TELLE S., « Mandats et capacités des organisations du système des Nations unies impliquées dans l'assistance humanitaire », in *Aide humanitaire internationale, un consensus conflictuel*, DOMESTICI M.-J. (éd.), Paris, Economica, 1996, p. 131-134.
- TELLE S., « Les structures spécifiques de coordination dans le système des Nations unies », in *Aide humanitaire, un consensus conflictuel*, DOMESTICI M.-J. (éd.), Paris, Economica, 1996, p. 173-182.

- THOUVENIN J.-M., « Genèse de l'idée de Responsabilité de protéger », in *La Responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, Paris, Pedone, 2008, p. 21-38.
- TORRELLI M., « La dimension humanitaire de la sécurité internationale » in *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, DUPUY R.-J. (dir.), Académie de droit international, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, Londres, 1993, p. 169-250.
- TOURNEPICHE A.-N., Le droit d'ingérence humanitaire in *Les droits de l'Homme face à la guerre, D'oradour à Srebrenitsa*, MARGUENAUD J.-P., PAULIAT H., (dir.), Paris, Dalloz, 2009, p. 37-44.
- VERHOEVEN J., « La spécificité du génocide », in DESTEXHE A., FORET M., (dir.), *Justice internationale. De Nuremberg à La Haye et Arusha*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 39-48.

ARTICLES DE PÉRIODIQUES

- ABDELGAWAD L.-E., « Les sociétés militaires privées : un défi supplémentaire pour le droit international pénal », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2007, n° 1, p. 156- 168.
- AL-ZUHILI S.-H., « Islam et droit international », *RICR*, n° 858, p. 269-283.
- ANNAN K., « Les opérations de maintien de la paix de l'ONU et la coopération avec l'OTAN », *Revue de l'OTAN*, vol. 41 n° 5, octobre 1993, p. 3-7.
- ARONEAU E., « La guerre internationale d'intervention pour cause d'humanité », *Revue internationale de droit pénal*, 1948, vol. 1, p. 173-244.
- AUDEBERT A.-G., « La responsabilité de protéger : une obligation collective en quête d'application par la communauté internationale », *Revue Ubuntu*, n° 1, 2013, p. 49-65.
- AUDET F., « L'acteur humanitaire en crise existentielle, les défis du nouvel espace humanitaire », *Études internationales*, décembre 2011, vol. 42, numéro 4, p. 447-472.
- AUMOND F., « La situation au Darfour déferée à la CPI : retour sur une résolution « historique » du Conseil de sécurité », *RGDIP*, 2008-I, p. 111-134.
- BALMOND L., « Observations sur le document de Montreux relatif aux obligations juridiques internationales pertinentes et aux bonnes pratiques pour les États concernant les activités des sociétés militaires privées », *RGDIP*, 2009, p. 113- 146.
- BELLAMY A.-J., « Libya and the Responsibility to Protect : The Exception and the Norm », *Ethics and International Affairs*, 2011, p. 1-7.
- BELLAMY A.-J. et WILLIAMS P.-D., « The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur », *Security Dialogue*, vol. 36, 2005, p. 26-47
- BEN ACHOUR Y., « La civilisation islamique et le droit international », *RGDIP*, 2006, n° 1, p. 19-39.
- BEN ACHOUR Y., « Islam et droit international humanitaire », *RICR*, mars-avril 1980, n° 722.
- BETTATI M., « La France et le nouvel ordre humanitaire mondial », *Esprit*, 1989, n° 3-4, Mars-Avril, p. 117-123.
- BETTATI M., « L'arlésienne » *RGDIP*, 2006, n° 110-1, p. 5-10.
- BETTATI M., « L'Onu et l'action humanitaire », *Politique étrangère*, n° 3, 1993, p. 653-655.
- BETTATI M., « Un droit d'ingérence ? », *RGDIP*, 1991, p. 639- 670.
- BETTATI M., « L'usage de la force par l'ONU », *Pouvoirs*, 2003, n° 109, p. 111-123.
- BETTATI M., « L'ONU et l'action humanitaire », *Politique étrangère*, 1993-3, p. 641-658.
- BETTATI M., « Intervention, ingérence ou assistance? », *RTDH*, 1994, n° 19, p. 307-358.
- BETTATI M., « Ne tirez pas sur le droit d'ingérence ! », *Politique internationale*, n° 87. Printemps 2000, p. 447-461.
- BEYLERIAN O., « Déplacés et réfugiés », *Études internationales*, 2005, vol. 31, n° 1, p. 165-185
- BLANCHARD L., « Le service de santé des armées et les ONG : l'humanitaire main dans la main ? », *AFRI* 2001, volume II, disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/blanchard2001.pdf>, p. 129-130.
- BOISSON DE CHAZOURNES L., CONDORELLI L., « De la « responsabilité de protéger » ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *RGDIP*, 2006, p. 11-18.

- BOISSON DE CHAZOURNES L., « Rien ne change, tout bouge, ou le dilemme des Nations unies. Propos sur le rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement », *RGDIP*, 2005, p. 147-161.
- BOUCHET-SAULNIER F., « Cent cinquante ans de réalisations normatives Droit de Genève, droit de La Haye, droit humanitaire », *Questions internationales*, 2012, n° 56, p. 28-36.
- BOUCHET-SAULNIER F., « Birmanie- Responsabilité de protéger », consulté sur www.msf.fr
- BRAUMAN R., « Mission civilisatrice, ingérence humanitaire », Septembre 2005, *Le monde diplomatique*, archive, obtenu sur le site : <http://www.mondediplomatique.fr>
- BREILLAT D., « Du principe de neutralité au droit d'ingérence », *Revue générale de droit médical*, 2002, n° 8, p. 241-252.
- BRETTON P., « Ingérence humanitaire et souveraineté », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, p. 57-70.
- BRIGAUD T. et SALIGNON P., « Respecter l'espace humanitaire », *Humanitaire* [En ligne], 34 | 2013, disponible sur URL : <http://humanitaire.revues.org>
- BROWN D., « The rule of the United Nations in Peacekeeping and Truce-Monitoring : What are the applicable norms », *Revue belge de droit international*, 1994, vol. XXVII, n° 2, p. 559-602.
- BRUGIÈRE P., « Les résolutions amendant les pouvoirs de l'Assemblée des Nations unies pour la sécurité collective », *RGDIP*, 1953, p. 453-476.
- BRUNEL S., « L'humanitaire, nouvel acteur des relations internationales », *Revue internationale et stratégique*, 1/2001, n° 41, p. 93-110
- BRUNEL S., « Les Nations unies et l'humanitaire : un bilan mitigé », *Politique étrangère*, 2/2005, p. 313-325
- BUGNION F., « Le droit international humanitaire à l'épreuve des conflits de notre temps », *RICR*, sept 1999, n° 855, p. 487-498.
- BUJON DE L'ESTANG F., « Ingérence et diplomatie », *Revue des deux mondes*, 1993, p. 113-128.
- CARON D., « The Legitimacy of the collective Authority of the Security Council », *AJIL*, vol. 87, 1993, p. 553-588.
- CARRILLO-SALCEDO J.-A., « La cour pénale internationale : l'humanité trouve une place dans le droit international », *RGDIP*, 1999, n° 1-2, p. 23-28.
- CASSAN H., « Le consensus dans la pratique des Nations unies », *AFDI*, 1974, vol. 20, p. 456-485.
- CASSESE A., « La guerre civile et le droit international », *RGDIP*, n° 3, 1986, p. 553-578.
- CASTILLO M., « La compétence du tribunal pénal pour la Yougoslavie », *RGDIP*, 1994, p. 62-87.
- CHÉTAIL V., « Théorie et pratique de l'asile en droit international classique : Étude sur les origines conceptuelles et normatives du droit international des réfugiés », *RGDIP*, 2011, p. 643-651.
- COCKAYNE J., « Islam et Droit international humanitaire : du « choc de civilisations » au « dialogue entre civilisations » », *RICR*, 30 sept 2002, n° 847, p. 597-626.
- COLAVITTI R., « La responsabilité de protéger : une architecture pour le droit international des minorités », *Revue Aspects*, n° 2, 2008, p. 33-50.
- COLELLA A., « Les réserves à la Convention de Genève (28 juillet 1951) et au Protocole de New York (31 janvier 1967) sur le statut des réfugiés », *AFDI*, n° 35, 1989, p. 446-475.
- COLLARD D., « La diplomatie caritative : alibi ou paravent ? », *Défense nationale*, mai 1993, p. 111-124.
- CONDORELLI L., « Les attentats du 11 septembre 2001 et leurs suites : où va le droit international ? », *RGDIP*, 2001, p. 829-848.
- COOLEY A. et RON J., « The NGO Scramble : Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action », *International Security*, vol. 27, n° 1, été 2002, p. 5-39.
- CORTEN O. et DUBUISSON F., « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une « autorisation implicite » du Conseil de sécurité », *RGDIP*, 2000, p. 873-910.
- CORTEN O. et KLEIN P., « Droit d'ingérence ou obligation de réaction non armée ? Les possibilités d'actions non armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-ingérence », *RBDI*, 1990-2, p. 369-440.
- CORTEN O., « Opération Iraqi Freedom : peut-on admettre l'argument de l'« autorisation implicite » du Conseil de sécurité ? », *RBDI*, 2003/1, p. 205-247.

- CORTEN O., DUBUISSON F., « Opération « liberté immuable » : Une extension abusive du concept de légitime défense », *RGDIP*, 2002, p. 52-77.
- CORTEN O. ET KLEIN P., « L'assistance humanitaire face à la souveraineté des États », *RTDH*, 1992, p. 344-364.
- CORTEN O. ET KLEIN P., « Action humanitaire et Chapitre VII : La redéfinition du mandat et des moyens d'action des Forces des Nations unies », *AFDI*, 1993, p. 105-130.
- CORTEN O., « Un renouveau du « droit d'intervention humanitaire » ? Vrais problèmes, fausse solution. », *RTDH*, 2000, n° 44, p. 695-708.
- CORTEN O., « Les ambiguïtés du droit d'ingérence humanitaire », 2006, disponible sur www.operationspaix.net
- CORTEN O., « La sécurité collective, un rêve contrarié », *Le Monde diplomatique*, archive, septembre 2005, p. 17, obtenu sur l'adresse : www.monde-diplomatique.fr
- CORTEN O., « L'intervention militaire contre la Libye(2011) », document disponible sur <http://iusadbellum.files.wordpress.com/2011/07/2011-otan-libye1.pdf>
- COTTEREAU G., « Statut en vigueur, La cour pénale internationale s'installe », *AFDI*, 2002, p. 129-161.
- COULÉE F., « Sur un État bien peu discret : les États-Unis confrontés au statut de la Cour pénale internationale », *AFDI*, 2003, p. 32-70.
- COURNIL C., « Les réfugiés écologiques : quel(s) protection(s), quel(s) statut(s) », *Revue de droit public*, 2006, n° 4, p. 1035-1066.
- CROUZATIER J.-M. « Le principe de la responsabilité de protéger, avancée de la solidarité internationale ou ultime avatar de l'impérialisme ? », *Revue aspects*, 2008, n° 2, p. 13-32.
- CUBERTAFOND B., « Souverainetés en crise ? », *Revue du droit public*, 1989, n° 5, p. 1273-1303.
- DE HEMPTINNE J., « La définition du crime contre l'humanité par le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie », *RTDH*, 1998, n° 36, p. 763-779.
- DELBEZ L., « La notion métaphysique de guerre », *RGDIP*, 1952, p. 460-488.
- DELBEZ L., « La notion éthique de guerre », *RGDIP*, 1953, p. 16-39.
- DELBEZ L., « La notion juridique de guerre », *RGDIP*, 1953, p. 177-209.
- DELBEZ L., « La notion sociologique de guerre », *RGDIP*, 1952, p. 5-33.
- DELON F., « La concertation entre les membres permanents du Conseil de sécurité », *AFDI*, 1993, vol. 39, p. 53-64.
- DENG F., « Note liminaire du Représentant du Secrétaire général pour les personnes déplacées » consulté sur le site : www.idpguidingprinciples.org
- DESGRANDCHAMPS M.-L., « Revenir sur le mythe fondateur de Médecins sans frontières : les relations entre les médecins français et le CICR pendant la guerre du Biafra (1967-1970) », *Relations internationales*, 2011, vol.146, p. 95-108.
- DEVILLARD A., « L'obligation de faire respecter le droit international humanitaire : l'article 1 commun aux conventions de Genève et à leur premier Protocole additionnel, fondement d'un droit international de la coopération ? », *RQDI*, 2007,20-2, p. 75-130.
- DIOMANDÉ A.-S., « La cour pénale internationale : une justice à double vitesse ? », *RDP* 2012, n° 4, p. 1013-1030.
- DJIENA WEMBOU M.-C., « Le droit d'ingérence humanitaire : un droit aux fondements incertains, au contenu imprécis et à géométrie variable », in *Revue Africaine de Droit International et Comparé (RADIC)*, 1992, Tome 4, n° 3, p. 570-591.
- DISTEFANO G., « Observations éparées sur les caractères de la personnalité juridique internationale », *AFDI*, 2007, vol. 53, p. 105-128.
- DOMESTICI-MET M.-J., « Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire », *AFDI*, 1989, vol. 35, p. 117-148.
- DOMESTICI-MET M.-J., « Cent ans après La Haye, cinquante ans après Genève : le droit international humanitaire au temps de la guerre civile », *RICR*, juin 1999, n° 834, p. 277-301.
- DURANT A., « Le comité international de la Croix-Rouge à l'époque de la première Conférence de La Haye (1899) », *RICR*, juin 1999, n° 834, p. 353- 364.
- DUPUY P.-M., « Après la guerre du golf », *RGDIP*, 1991, p. 621-638.

- DUPUY P.-M., « L'ingérence internationale, jusqu'où ? Le droit d'assistance humanitaire », *Études*, 1992, p. 15-24.
- DUPUY P.-M., « Sécurité collective et organisation de la paix », *RGDIP*, 1993, p. 617-627.
- EISEMANN P., « Devoir d'ingérence et non intervention : de la nécessité de remettre quelques pendules à l'heure », *Relations Internationales et Stratégiques*, 1991, n° 3 p 68-71.
- EMANUELLI C., « La convention sur la sécurité du personnel des Nations unies et du personnel associé : des rayons et des ombres », *RGDIP*, 1995, n° 4, p. 849-880.
- FLORY M., « L'ONU et les opérations de maintien et de rétablissement de la paix », *Politique étrangère*, 1993, n° 3, p. 633-640.
- FOMBENO TAGUM H.-J., « Réflexions sur la question des réfugiés en Afrique », *RTDH*, 2004, p. 245- 274.
- GAJA G., « Réflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial », *RGDIP*, 1993, n° 1-2, p. 297-320.
- GARETH E., « Hypocrisy, Democracy, war and peace » France (Talloires), 16 juin 2007, disponible sur le site de l'International Crisis Group.
- GASSER H-P, « Les normes humanitaires pour les situations de troubles et tensions internes, Aperçu des derniers développements », *RICR*, mai-juin 1993, p. 238-244.
- GHEBALI Y., « L'acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et les Nations unies », *AFDI*, 1975, p. 73-127.
- GHEBALI Y., « Le Kosovo entre la guerre et la paix », *Défense nationale*, août-septembre 1999, n° 8-9, p. 62-79.
- GIRAUD E., « L'interdiction du recours à la force. La théorie et la pratique des Nations unies », *RGDIP*, 1963, p. 501-544.
- GOLDMAN R., « Codification des règles internationales relatives aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays », *RICR*, septembre 1998, n° 831, p. 497-501.
- GOLDSTEIN J.-S. ET WESTERN J., « Humanitarian Intervention Comes of Age, *Foreign Affairs* », November/December 2011, vol. 90, n° 6, p. 48-59.
- GOUGUET J.-J., « Réfugiés écologiques : un débat controversé », *REDE*, n° 4, 2006, p. 381- 399.
- GRATADOUR A., « La responsabilité de protéger à l'épreuve de la réalité internationale », *Revue Sécurité mondiale*, janvier-février 2012, n° 55, p. 1-4.
- GRECIANO P., « La France et la Cour pénale internationale : une coopération politique ? », *Recueil Dalloz sirey*, 2011, n° 10, p. 716-719.
- GUILHAUSIS J.-F., « Considérations sur la pratique de « l'Union pour le maintien de la paix », *AFDI*, 1981, p. 382-398.
- GUILLAUME G., « Inventaire du droit positif », *Revue des deux mondes*, p. 100-112.
- GUILLEBAUD J.-C., « Les paradoxes de l'ambition humanitaire ». *Études*, 2008, tome 408, p. 29-37
- HARDCASTLE R.-J. ET CHUA A.-T.-L., « Assistance humanitaire : pour un droit à l'accès aux victimes des catastrophes naturelles », *RICR*, 31-12-1998, n° 823.
- HENCKAERTS J.-M., « Étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier, une contribution à la compréhension et au respect du droit des conflits armés », *RICR*, 2005, vol. 87, p. 289-330.
- HEDIN. D., « L'ingérence au-delà de l'action humanitaire », *Études*, 1992, vol. 378, n° 3, p. 305-316.
- HENKIN L., « Kosovo and the law of Humanitarian Intervention », *AJIL*, vol. 93, 1999, p. 835. Voir également « l'intervention d'humanité de l'OTAN et la règle de non recours à la force », p. 89- 101.
- HUET V., « La mise en place de la Cour pénale internationale », *Revue de la recherche juridique et de droit prospectif*, 2004, n° 2, p. 1305- 1324.
- JABLONKA I., « L'Arche de Zoé ou le système du déracinement », *Humanitaire* [En ligne]18 | Printemps 2008, mis en ligne le 14 octobre 2009. URL : <http://humanitaire.revues.org/198>.
- JEANGÈNE VILMER J.-B., « Éthique et politique de l'intervention humanitaire armée », *Critique internationale*, 2008, n° 39, p. 161-182.
- JEANGÈNE VILMER J.-B., « Quand intervenir ? Le critère du dernier recours dans la théorie de l'intervention humanitaire armée », *Raisons Politiques*, 2012, vol. 45, n° 4, p. 103-127.
- JEANGÈNE VILMER J.-B., « Pourquoi intervenir ? Le critère de la cause juste dans la théorie de l'intervention humanitaire armée », *Raisons Politiques*, 2012, vol. 54, numéro 1, p. 145-168.

- KEI H., « Vers une protection plus effective des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays », *RGDIP*, 2002, n° 3, p. 619-643.
- KEMFOUET D., « États et acteurs non Étatiques en droit international humanitaire », *Revue québécoise de droit international*, 2008, 21-2, p. 57-98.
- KHDIR M., « Pour le respect des droits de l'homme sans droit d'ingérence », *RTDH*, 2002, p. 902-923.
- KHERAD R., « La compétence de la Cour pénale internationale », *Dalloz, sirey*, 2000, n° 39, p. 587-594.
- KOLB R., « De l'assistance humanitaire : la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international en 2003 à sa session de Bruges en 2003 », *RICR*, 2004, n° 856, vol. 86, p. 853-878.
- LASSAILLY-JACOB V., « Une nouvelle catégorie de réfugiés en débat », *REDE*, n° 4, 2006, p. 374-380.
- LATTY F., « La réforme des opérations de maintien de la paix », disponible sur le site : http://www.franck-latty.fr/franck-latty/Publications_files/latty_re%CC%81formeOMP.pdf
- LAVOYER J.-P., « Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays-commentaires », *RICR*, septembre 1998, n° 831, p. 503-516.
- LEGUAY F., « Union européenne, vingt ans d'action humanitaire », *Questions internationales*, 2012, n° 56, p. 50-52.
- LEMAIRE J., « Un nouveau concept pour de vieilles pratiques », *Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité*, 31 janvier 2012, p. 1-12.
- LEMASSON A.-T., « La condamnation de Charles Taylor : une première historique pour un chef d'État », *Recueil Dalloz*, 2012, n° 33, p. 2191-2195.
- LEPOINTE E., « Désastres naturels et diplomatie », *Politique étrangère*, 1994/4, p. 1085-1098.
- MALABAT V., « La cour pénale internationale », *JCP-G, Semaine juridique*, 2002, n° 38, p. 1601-1602.
- MARCLAY E., « *La responsabilité de protéger, un nouveau paradigme ou une boîte à outils* », Étude Raoul-Dandurand, n° 10 publiée par la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, 01-11-2005, p. 4-30.
- MAURICE F., « L'ambition humanitaire », *RICR*, vol. 74, 1992, p. 377-387.
- MBONDA E.-M., « La sécurité humaine et la responsabilité de protéger : vers un ordre international plus humain ? » disponible sur <http://aceci.org/documents/CollResp2Protect.pdf>.
- MERLE M., « L'ingérence et le droit international », *Défense*, Paris, 1993, n° 61, p. 33-36.
- MIRIBEL B., « Défendre l'espace humanitaire, des principes pour agir », disponible sur <http://www.grotius.fr>.
- MOMTAZ D., « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution des actions coercitives aux organisations régionales », *AFDI*, 1997, p. 105-115.
- MORATIEL VILLA S., « Philosophie du droit international : Suarez, Grotius et épigones », *RICR*, 31-10-1997, n° 827.
- MOREAU DEFARGES P., « Assistance politique, ingérence humanitaire », *Défense nationale*, 1993, p. 65-72.
- MOREAU DEFARGES P., « Quel est l'avenir des interventions humanitaires », *Défense nationale*, 1993, p. 87-95.
- MOURGEON J., « L'intervention internationale à titre humanitaire », *JDI*, 1994, tome II, p. 643-652.
- MURPHY S., « Contemporary Practice of the United States relating to International Law », *AJIL*, 2002, vol. 96, p. 461-488.
- OTUNNU O.-A., « Préserver la légitimité de l'action des Nations unies », *Politique étrangère*, 1993-3, p. 597-610.
- PASQUIER A., « Action humanitaire, une légitimité en question ? », *RICR*, juin 2001, n° 842, vol. 83, p. 311-322.
- PELLET A., « Les résolutions 1973 et 1975 (2011) du Conseil de Sécurité : une mutation tranquille », *European Society of International Law*, Éditorial, Mai 2011.
- PELLET A., « Le tribunal criminel international pour l'ex-Yougoslavie. Poudre aux yeux ou avancée décisive ? », *RGDIP*, 1994, p. 6-60.
- PEREZ-VERA E., « La protection d'humanité en droit international », *RBDI*, 1969 p. 401-424.
- PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A., « Quelques éléments de définition et beaucoup de controverses », *Questions internationales*, Juillet-août 2012, n° 56, p. 8-17.
- PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A., « Les ONG humanitaires, un objet sans frontières et mal identifié », *Questions internationales*, n° 56, Juillet-août 2012, p. 25-27.

- PETERS A., « Le droit d'ingérence et le devoir d'ingérence, vers une responsabilité de protéger », *Revue de droit international et de droit comparé*, 2002, vol. 79, p. 290-308.
- PFANNER T., Éditorial : « Religion et droit international humanitaire », *RICR*, n° 858, juin 2005.
- PLATTNER D., « La neutralité du CICR et la neutralité de l'assistance humanitaire », *RICR*, n°818, avril 1996.
- PICTET J., « La formation du droit international humanitaire », *RICR*, n° 846, 2002, p. 321-344.
- POISSONNIER G., « Première décision au fond de la Cour pénale internationale », *Actualité juridique pénal*, 2012, n° 7, p. 404-409.
- POISSONNIER G., « Cour pénale internationale : la France refuse de respecter l'ensemble de ses engagements internationaux », *Recueil Dalloz sirey*, 2010, n° 41, p. 2728-2731.
- Résolution relative à « la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États » du 13 septembre 1989, *AIDI*, 1990, vol. 63, II, p. 339-344.
- ROBERGE M.-C., « Compétence des tribunaux ad hoc pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda concernant les crimes contre l'humanité et le génocide », *RICR*, 1997, n° 828, p. 695-710.
- ROLIN-JACQUEMYNS G., « Note sur la théorie de l'intervention d'humanité », *Revue de droit international et de législation comparée*, 1876, t VIII, p. 673-682.
- ROLIN-JAEQUEMYNS G., « Le droit international et la phase actuelle de la question d'Orient », *Revue de droit international et de législation comparée*, 1876, p.293-385.
- ROUGIER A., « La théorie de l'intervention d'humanité », *RGDIP*, 1910, p. 468-526.
- RUFIN J.-C., « Les pièges de l'humanitaire », *Revue des deux mondes*, Juin 1993, p. 129-139.
- RYFMAN P., « Les acteurs humanitaires non gouvernementaux pivots centraux mais contestés de l'aide humanitaire », *Questions internationales*, 2012, n° 56, p. 40-49.
- RYFMAN P., « Les organisations non gouvernementales (ONG) : un acteur incontournable de l'aide humanitaire », *RICR*, 2007, n° 865, p. 25-50.
- RYFMAN P., « Gustave Moynier, pionnier méconnu de l'action humanitaire et du droit international humanitaire », *Questions internationales*, mars-avril 2009, n° 36, p. 113-119.
- RYFMAN P., « L'action humanitaire non gouvernementale, une diplomatie alternative ? », *Politique étrangère*, 09/2010, Numéro 3, p. 565-578.
- SALAH M., « Mondialisation et souveraineté de l'État », *JDI*, 1996, p. 611-662.
- SANDOZ Y., « Réflexions sur la mise en œuvre du droit international humanitaire et sur le rôle du Comité international de la Croix-Rouge en ex-Yougoslavie », *Revue suisse de droit international et de droit européen*, 1993, n° 4, p. 461-490.
- SANDOZ Y., « Droit ou devoir d'ingérence, de quoi parle t-on ? », *RICR*, 1992, n° 795.
- SANDOZ Y., « Le demi-siècle des Conventions de Genève », *RICR*, juin 1999, n° 834, p. 241-264.
- SASSOLI M., « La première décision de la chambre d'appel du TPIY : Tadic (compétence) », *RGDIP*, 1996, n° 1-2, p. 101-132.
- SAYEGH E., « Légitime défense, terrorisme et préemption » *Agir*, n° 16 : Divergences et enjeux mondiaux, décembre 2003, disponible sur le site : <http://www.societe-de-strategie.asso.fr/agir.php?id=16>.
- SCHEFFER D., « The United States and the international Criminal Court », *AJIL*, 1999, vol. 93, p. 12-22.
- SCHWENDIMANN F., « Le cadre juridique de l'accès humanitaire dans les conflits armés », *RICR*, 2011, vol. 93, n° 884, p. 121-138.
- SEMINATORE I., « Les relations internationales de l'après-guerre froide : une mutation globale », *Études internationales*, Septembre 1996, p. 603-638 disponible sur : <http://id.erudit.org>
- SIMMALA D.-G., « Le pouvoir de « saisine » de la cour pénale internationale par le Conseil de sécurité des Nations unies », *Revue de droit public*, n° 2, 2013, p. 434- 452.
- SOLOMON N., « Judaism and ethics of war », *RICR*, Juin 2005, vol. 87, n° 858, p. 296-309.
- SOMMARUGA C., « Action humanitaire et opérations de maintien de la paix », *RICR*, 1993, n° 801, p. 260-267.
- SOREL J.-M., « Le devoir d'ingérence : longue histoire et ambiguïté constante », *Relations internationales et stratégiques*, 1991, n° 3, p. 95-97.

- SOTTILE A., « Le problème de la création d'une juridiction pénale internationale, *Revue de Droit International, de sciences diplomatiques et politiques* », 1951, vol. 29-30, p. 117-213.
- SPIRY E., « Interventions humanitaires et interventions d'humanité, la pratique française face au droit international », *RGDIP*, 1998, p. 407-433.
- SUR S., « Le conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir », *Pouvoirs*, 2003, n° 109, p. 61-74.
- SUR S., « L'humanitaire aux mille visages », *Questions internationales*, 2012, n° 56, p. 4-7.
- SUR S., « Vers une cour pénale internationale : la Convention de Rome entre les ONG et le Conseil de sécurité », *RGDIP*, 1999, p. 29-45.
- SZUREK S., « La responsabilité de protéger en question », *Questions internationales*, 2012, n° 56, p. 72-80.
- TARDY T., « L'ONU et le recours à la force ou le mariage de la carpe et du lapin », *Etude Raoul Dandurand* n° 12, 2006 disponible sur : <http://www.operationspaix.net>
- TAVERNIER P., « Un bilan de l'action humanitaire des Nations unies », *Questions internationales*, juillet-août 2012, n° 56, p. 62-67.
- THIBAUT J.-F., « L'intervention humanitaire armée : du Kosovo à la responsabilité de protéger. Le défi des critères », *AFRI*, 2009, volume X., p. 1-9.
- THOUVENIN J.-M., « Le jour le plus triste des Nations unies. Les frappes anglo-américaines de décembre contre l'Iraq », *AFDI*, 1998, p. 209-231.
- THOUVENIN J.-M., « L'internationalisation des secours en cas de catastrophes naturelles », *RGDIP*, 1998, p. 327-363.
- THURER D., « La pyramide de Dunant : réflexion sur l'espace humanitaire », *RICR*, 2007, vol. 89, p. 51-66.
- TIGROUDJA H., « Quel(s) droit(s) applicable(s) à la guerre au terrorisme », *AFDI*, 2002, p. 81-102.
- TORELLI M., « De l'assistance à l'ingérence humanitaire ? », *RICR*, mai-juin 1992, n° 795, p. 238-258.
- TORRELLI M., « Les zones de sécurité », *RGDIP*, 1995, n° 4, p. 787-847.
- TORRELLI M., « Les missions humanitaires de l'armée française », *Défense nationale*, 1993, p. 65-78.
- TOURET D., « Le principe de l'égalité souveraine des États : fondement du droit international », *RGDIP*, 1973, p. 136-199.
- VALTICOS N., « Les droits de l'homme, le droit international et l'intervention militaire en Yougoslavie- où va-t-on ? Éclipse du Conseil de sécurité ou réforme du droit de veto ? », *RGDIP*, 2000, p. 5-18.
- VARELLA DIAS M., « Le rôle des organisations non-gouvernementales dans le développement du droit international de l'environnement », *JDI*, 2005, p. 41-76.
- VERHOEVEN J., « Les « étirements » de la légitime défense », *AFDI*, 2002, p. 47-80.
- VOECKEL M., « Quelques aspects de la conduite des opérations de maintien de la paix », *AFDI*, 1993, p. 65-85.
- VITÉ S., « Typologie des conflits armés en droit international humanitaire : concepts juridiques et réalités », *RICR*, 2009, n° 873, p. 1-21.
- WALKER P., « Les victimes de catastrophes naturelles et le droit à l'assistance humanitaire : point de vue d'un praticien », *RICR*, 1998, n° 832.
- WECKEL P., « La cour pénale internationale –Présentation générale », *RGDIP*, 1998, p. 983-993.
- WECKEL P., « Hauts responsables, hauts dirigeants et hauts représentants en droit international pénal », *Revue pénitentiaire droit pénal*, mars 2004, n° 1, p. 113-122.
- WECKEL P., « L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée », *RGDIP*, 2000, p. 19-36.
- WECKEL P., « Le statut incertain des détenus sur la base américaine de Guantanamo », *RGDIP*, 2002, p. 357-369.
- WIEDERKEHR M.-O., « La Convention du Conseil de l'Europe sur le statut des Organisations non-gouvernementales », *AFDI*, 1987, volume 33, p. 749-761.
- WOOLSEY L.-H., « The Uniting for Peace » Resolution of the United Nations », *AJIL*, 1951, vol. 45, n° 1, p. 129-137.
- ZAKR N., « La responsabilité du supérieur hiérarchique devant les tribunaux pénaux internationaux », *Revue internationale de droit pénal*, 2002/1 vol. 73, p. 59-80.
- ZOLLER E., « La définition des crimes contre l'humanité », *JDI*, 1993, n° 3, p. 549-568.

- ZORGBIBE C., « Critique de l'intervention en Libye », *Revue politique et parlementaire*, n° 1060/1061, juillet-décembre 2011, p. 171-181.
- ZORGBIGBE C., « De l'intervention à Saint Domingue », *Politique étrangère*, 1966, n° 3, vol. 31, p. 291-307.
- ZOUREK J., « Enfin une définition de l'agression », *AFDI*, 1974, p. 9-30.

DICTIONNAIRES

- BOUCHET-SAULNIER F., *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Paris, La découverte, 2006, 492 p.
- SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1198 p.

MÉMOIRES ET THÈSES

- BAYO E., *Le droit d'ingérence, nouvelle forme de l'intervention d'humanité*, Thèse de doctorat soutenue à l'université de Paris-Nanterre, 2000, 589 p.
- DELORGE J-M., *L'évolution du Jus ad bellum- du droit de recourir à la force armée*, Thèse de doctorat soutenue à l'université de Paris-Descartes, 2007, 534 p.
- DIOMANDÉ A., *Le statut juridique de l'enfant dans les conflits armés*, Thèse de doctorat soutenue à l'université de Poitiers, 2010, 408 p.
- ENEA S., *La réforme humanitaire des Nations unies*, Mémoire de recherche soutenu à Paris, 2007, 93 p.
- HAJJAMI N., *La responsabilité de protéger*, Thèse de doctorat soutenue à l'université d'Angers, 2012, 558 p.
- KPEDU Y., *Essai sur le principe de légitimité démocratique en droit international : Une mise en œuvre dans les accords d'aide au développement en Afrique*, Thèse de doctorat soutenue à l'université de Poitiers, 2007, 539 p.
- NEVEU S., *L'internationalisation des conflits internes*, Thèse de doctorat soutenue à l'université de Poitiers, 2005, 501 p.
- POMES E., *La responsabilité de protéger : recherche sur une conciliation du droit et de la force à des fins humanitaires*, Thèse de doctorat soutenue à l'université de Nice Sophia Antipolis, 2009, 574 p.
- SANTIVASA S., *La protection internationale des enfants dans les conflits armés*, Thèse de doctorat soutenue à l'université de Paris II, 1995, 440 p.
- SGRO A., *Protection et statut des réfugiés environnementaux en droit européen*, Thèse de doctorat soutenue à l'université de Nice, 2013.
- WEIL-SIERPINSKY B., *L'intervention d'humanité, un concept en mutation*, Thèse de doctorat soutenue à l'université de Montpellier, 1995, 525 p.
- ZAMUNA A., *Ingérence humanitaire et droit international*, Thèse de doctorat soutenue à l'université de Nice, 1998, 425 p.

CONVENTIONS, TRAITÉS, PROTOCOLES, CODES

- Acte constitutif de l'Union Africaine, Addis-Abeba, 11 juillet 2000.
- Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors des catastrophes, 2004.
- Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophes, 31 décembre 1994.
- Convention sur la sécurité du personnel des Nations unies et du personnel associé, 9 décembre 1994 : doc A/RES/49/59.
- Convention sur l'interdiction des armes chimiques et leur destruction, Paris, 13 janvier 1993.
- Convention sur l'asile signée, La Havane, 20 février 1928.
- Convention des Nations unies sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou à toutes autres fins hostiles en tout temps, 10 décembre 1976.

- Convention des Nations unies portant interdiction de certaines armes produisant des effets traumatiques excessifs ou frappant sans discrimination, 10 octobre 1980.
- Convention d'Oslo sur les armes à sous munitions, 30 mai 2008.
- Protocole de Genève sur les gaz asphyxiants, toxiques ou analogues, 17 juin 1925.
- Traité prohibant les mines antipersonnels adopté par une conférence diplomatique à Oslo, le 18 septembre 1997 puis signé à Ottawa le 4 décembre 1997.
- Traité multilatéral ouvert à la signature à Londres, Moscou et Washington sur les armes biologiques ou à toxines, 10 avril 1972.
- Traité de Versailles, 28 juin 1919.
- Traité de droit pénal international de Montevideo établissant les principes régissant l'asile et l'extradition de 1889.
- Traité instituant la CEDEAO signé à Lagos le 28 mai 1975 et révisé par le traité d'Abuja le 24 juillet 1993.
- Traité sur le commerce des armes, 2 avril 2013.

COMMUNICATIONS, COMMUNIQUÉS, CONFÉRENCES ET DÉCLARATION

- Communication au Colloque de Limoges de CHEMILLIER-GENDREAU M., « *Un statut international des réfugiés écologiques est-il nécessaire ?* », 23 juin 2005.
- Communiqué du CICR sur la situation des prisonniers de Guantanamo, 9 février 2002.
- Communiqué de la 265^e réunion du Conseil de la paix et de la sécurité, PSC/PR/COMM.2 (CCLXV), 10 mars 2011.
- Communiqué du ministère des Affaires étrangères français, « Birmanie. Entretien du ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, avec « France Inter » », Paris, 11 mai 2008.
- Communiqué du ministère des Affaires étrangères français, « Birmanie », Doc. 157/229, 8 mai 2008
- Conférence ministérielle de Francophonie sur la prévention des conflits et la sécurité humaine, Paris, 24 mai 2005.
- Conférence d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, Genève, 24 mai-12 juin 1971.
- Conférence de presse de MM. Kouchner et Jouyet (Ministre des affaires étrangères et européennes et Secrétaire d'État chargé des affaires européennes) Représentation permanente de la France auprès de l'Union Européenne, 13 mai 2008 disponible sur www.rpf.france.eu.
- Conférence de presse conjointe de M. Kouchner et Mme Wiczorek-Zeul, 7 mai 2008, document disponible sur <http://www.france-allemande.fr/Conference-de-presse-conjointe-de-3374.html>.
- Déclaration de Saint-Boniface adoptée par l'Organisation de la francophonie, Prévention des conflits et sécurité humaine adoptée le 14 mai 2006.
- Déclaration de La Haye interdisant les gaz asphyxiants ou délétères, 29 juillet 1899.
- Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, 22 novembre 1984.
- Déclaration de Hyogo, 22 janvier 2005.
- Déclaration de Sung Hong Choi, Deputy Permanent Representative on security Council Reform, 11 juin 1996. Texte disponible sur le site internet de la Mission permanente de la République de Corée auprès des Nations unies.
- Déclaration du sommet du Groupe des 77 réuni à La Havane, 10-14 avril 2000.
- Déclaration de François Fillon lors des « Questions au Gouvernement », *Assemblée nationale XIII^e législature Session ordinaire de 2010-2011*, Première séance du mardi 12 avril 2011.
- Déclaration de Kofi Annan lors du séminaire « les derniers enseignements des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations unies » New York, 17 novembre 1997, SG/SM/97/268.
- Déclaration sur la situation en Syrie, attribuée aux Conseillers spéciaux du Secrétaire général pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, New York, 22 juillet 2011. Texte disponible sur http://www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/220711_Syria.shtml1719.

- Déclaration sur la situation en Syrie, attribuée aux Conseillers spéciaux du Secrétaire général pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, New York, 10 février 2012. Texte disponible sur http://www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/pdf/statement_on_syria.pdf1720.
- Déclaration sur la situation en Syrie, attribuée aux Conseillers spéciaux du Secrétaire général pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, New York, 15 mars 2012. Texte disponible sur <http://www.un.org/fr/preventgenocide/adviser/pdf/Statement-on-syria-15-march-2012.pdf>.
- Déclaration du Secrétaire général de l'OTAN sur la zone d'exclusion aérienne en Libye, 24 mars, http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_71763.htm.
- Discours de S.E. Monsieur Karel De Gucht, ministre des Affaires étrangères du Royaume de Belgique, lors de la 63ème Assemblée Générale des Nations unies, 27 septembre 2008.
- Entretien du ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, avec le quotidien « *Le Figaro* », Paris, 10 mai 2008.
- Intervention du Représentant permanent de la France, M. Jean-Marc de La Sablière : « renforcement du droit international : État de droit et maintien de la paix et de la sécurité internationales », 22 juin 2006.
- Intervention aux Nations unies, de RIPERT J.M., Représentant permanent de la France auprès des Nations unies le 27 mai 2008, discours disponible sur www.franceonu.org.
- Point de presse du 15 février 2012 du *Ministère des Affaires étrangères*, document intégral disponible sur le site internet : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/acl2/pointpresse.asp?liste=20120215.html#Chapitre2>.
- Press conference by NATO Secretary General on the latest developments in Libya and Operation Unified Protector, 21 octobre 2011, texte intégral en langue anglaise disponible sur : http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_79807.htm.

JURISPRUDENCE INTERNATIONALE

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

- CPJI, *Concession Mavrommatis en Palestine*, arrêt, 30 août 1924.
- CIJ, *L'illicéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, 8 juillet 1996.
- CIJ, *Affaire de la réparation des dommages au service des Nations unies, dite « affaire Bernadotte »*, avis consultatif, 11 avril, 1949.
- CIJ, *Barcelona Traction*, arrêt, 5 février 1970.
- CIJ, *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo, (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt, 19 décembre 2005.
- CIJ, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua C/ États-Unis)* arrêt, 27 juin 1986.
- CIJ, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie, (Sud-ouest Africain), nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif, 21 juin 1971.
- CIJ, *Affaire du Déroit de Corfou, (Royaume-Uni c. Albanie)*, arrêt, 9 avril 1949.
- CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif, 9 juillet 2004.
- CIJ, *affaire des Plates formes pétrolières, (République islamique d'Iran c / États-Unis)*, arrêt, 6 novembre 2003.
- Sentence arbitrale, *Affaire du Lac Lanoux, (Espagne/France)*, 16 novembre 1957, Recueil des sentences arbitrales des Nations unies, vol. XII, p. 281-317.
- Sentence arbitrale, *Affaire des réclamations britanniques dans la zone espagnole du Maroc*, 1^{er} mai 1925, Recueil des sentences arbitrales des Nations unies, vol. II, p. 615-742.

JURIDICTIONS PÉNALES INTERNATIONALES

- TPIY, App, aff IT 94-I-AR 72, 2 Oct 1995, *Tadić*.
- TPIR, n° 96-4-T, 2 Septembre 1998, *Affaire Akayesu*.

- TPIR, n° 97-23-S, 4 septembre 1998, *Kambanda*.

DOCUMENTS OFFICIELS

RAPPORTS OFFICIELS

- Rapport du 13 mai 1971 sur *l'Assistance en cas de catastrophe naturelle en préparation de la résolution A.G.N.U. créant le bureau du Coordinateur des Secours en cas de catastrophe naturelle*.
- Rapport rédigé par E. EL HINNAWI, *Environnemental refugees*, PNUD, 1985, Nairobi, 41 p (traduit de l'anglais).
- A/CONF.151/26, Rapport de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, 3-14 juin 1992.
- A /55/305-S/2000/809, Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies dit rapport « *Brabimi* », 21 août 2000.
- S /RES/1327 (2000), Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations unies.
- Rapport de la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des États (CIISE), *La responsabilité de protéger*, Centre de recherche pour le développement international, Ottawa, 18 décembre 2001. Document consultable sur <http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/17566/6/116999.pdf>.
- A/57/379- S/2002/985, Rapport annuel du TPIY, 4 septembre 2002.
- Rapport de la Commission sur la sécurité humaine, *La sécurité humaine maintenant* : Presses de Sciences Po, 2003, 311 p.
- A/59/565, Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement *Un monde plus sûr, notre affaire à tous, 2 décembre 2004*.
- A/61/10, Rapport de la Commission de droit international, 1^{er} mai-9 juin et 3 juillet- 11 août 2006.
- S/RES/1706 (2006) : Rapport des Nations unies sur la situation au Soudan.
- A/63/10, Rapport de la Commission de droit international « *Protection des personnes* », 5 mai- 6 juin et 7 juillet- 8 août 2008.
- Rapports du Procureur de la Cour Pénale Internationale au Conseil de Sécurité de l'ONU en application de la résolution 1970 (2011), disponible sur www.icc-cpi.int.
- A/HRC/19/69, Rapport de la commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne, 22 février 2012

RÉSOLUTIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

- Afghanistan : S/RES/ 462 (1980).
- Afrique du Sud : S/RES 418 (1977) ; S/RES 421 (1977).
- Bosnie-Herzégovine : S/RES/941 (1994).
- Centrafrique : S/RES/1125 (1997).
- Chypre : S/RES/186 (1964).
- Congo: S/RES/143 (1960); S/RES/161 (1961); S/RES 169 (1961).
- Corée : S/RES/83 (1950).
- Côte d'Ivoire : S/RES/1975 (2011) ; S/RES/ 1528 (2004).
- Croatie : S/RES/807 (1993).
- Ex-Yougoslavie : S/RES/827 (1993).
- Haïti : S /RES/841 (1993).
- Irak: S/RES/688 (1991); S/RES/ 598 (1987).
- Kosovo: S/RES/1199 (1998); S/RES/1244 (1999).
- Liberia : S/RES/788 (1992).
- Libye : S/RES/1973(2011).

- Moyen-Orient : S/RES/921 (1994) ; S/2011/612, (2011) : projet de résolution ayant fait l'objet d'un veto au Conseil de sécurité.
- Protection des civils dans les conflits armés : S/RES/1674 (2006).
- Région des grands lacs : S/RES/1078 (1996).
- Rhodésie du sud : S/RES/232(1966).
- Rwanda : S/RES/918 (1994).
- Sahara occidental : S/RES 1224(1999).
- Somalie: S/RES/ 837 (1993); S/RES/794 (1992).
- Soudan : S/RES/1556 (2004).

RÉSOLUTIONS DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

- A/RES/319(IV) ,19 décembre 1949 : *Réfugiés et apatrides.*
- A/RES/377 (V), 3 nov. 1950 : *Union pour le maintien de la paix.*
- A/RES/1000 (ES-1), 5 novembre 1956 : *Création d'une force internationale d'urgence des Nations unies en Égypte.*
- A/RES/ 2034,7 décembre 1965 : *Assistance en cas de catastrophe naturelle.*
- A/RES/2131, 21 décembre 1965 : *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté.*
- A/RES/ 2160, 30 novembre 1966 : *Stricte observation de l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations internationales et du droit des peuples à l'autodétermination.*
- A/RES/ 2444, 19 décembre 1968 : *Respect des droits de l'homme en période de conflit armé.*
- A/RES/ 2643, 20 novembre 1970 : *Assistance au Pakistan à l'occasion du cyclone et raz de marée de 1970.*
- A/RES/2717, 15 décembre 1970 : *Assistance en cas de catastrophe.*
- A/RES/2625, 24 octobre 1970 : *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies.*
- A/RES/2675, 9 décembre 1970 : *Principes fondamentaux touchant la protection des populations civiles en période de conflit armé.*
- A/RES/2816, 14 décembre 1971 : *Assistance en cas de catastrophe naturelle ou d'autres situations revêtant le caractère d'une catastrophe.*
- A/RES/2936, 29 novembre 1972 : *Non-recours à la force dans les relations internationales et interdiction permanente de l'utilisation des armes nucléaires.*
- A/RES/3243, 29 novembre 1974: « *Strengthening of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator* ».
- A/RES/ 3314, 14 décembre 1974 : *Définition de l'agression.*
- A/RES/ 3318 (XXIX),14 décembre 1974 : *la déclaration sur la protection des femmes et des enfants en période d'urgence et de conflit armé.*
- A/RES/3532, 17 décembre 1975: « *Office of the United Assistance and Technical Co-operation Activities* ».
- A/RES/ 32/197, 20 décembre 1977 : *Restructuration des secteurs économiques et sociaux du Système des Nations unies.*
- A/RES/34/123, 14 décembre 1979 : *Assistance pour la reconstruction, le relèvement et le développement de la Guinée équatoriale.*
- A/RES/36/103, 9 décembre 1981 : *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des États.*
- A/RES/37/10, 15 novembre 1982 : *Déclaration de Manille sur le règlement pacifique des différends internationaux.*
- A/RES/43/131, 8 décembre 1988 : *Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre.*
- A/RES/45/100,14 décembre 1990 : *Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre.*
- A/RES 45/101,14 décembre 1990 : *Nouvel ordre humanitaire international.*

- A/RES 46/182, 19 décembre 1991 : *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations unies.*
- A/RES/ 47/106, 16 décembre 1992 : *Nouvel ordre humanitaire international.*
- A/RES/ 47/199, 22 décembre 1992 : *Examen triennal des orientations des activités opérationnelles de développement dans le système des Nations unies.*
- A/RES/48/188, 21 décembre 1993 : *Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles.*
- A/RES/48/209, 10 mars 1994 : *Activités opérationnelles de développement.*
- A/RES/49/59, 9 décembre 1994 : *Convention sur la sécurité du personnel des Nations unies et du personnel associé.*
- A/RES/50/120, 16 février 1996 : *Examen triennal des activités opérationnelles de développement du système des Nations unies.*
- A/ RES/61/200, 20 décembre 2000 : *Catastrophes naturelles et vulnérabilité.*
- A/RES/60/1, 16 septembre 2005 : *Document final du sommet mondial de 2005.*
- A/RES/60/147, 16 décembre 2005 : *Les principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire.*
- A /RES/60/180, 30 décembre 2005 : *Commission de consolidation de la paix.*
- A/RES/63/308, 14 septembre 2009 : *Responsabilité de protéger.*
- A/RES/64/75, 7 décembre 2009 : *Participation de volontaires, les « Casques blancs », aux opérations de secours humanitaires et aux activités de relèvement et de coopération technique pour le développement entreprises par l'Organisation des Nations unies.*
- A/RES/66/117, 15 décembre 2011 : *Sûreté et sécurité du personnel humanitaire et protection du personnel des Nations unies.*
- A/RES/67/84, 13 décembre 2012 : *Participation de volontaires, les « Casques blancs », aux opérations de secours humanitaires et aux activités de relèvement de coopération technique pour le développement entreprises par les organismes des Nations unies.*
- A/RES/67/85, 13 décembre 2012 : *Sûreté et sécurité du personnel humanitaire et protection du personnel des Nations unies.*
- A/RES/67/87, 13 décembre 2012 : *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations unies.*
- A/RES/67/231, 21 décembre 2012 : *Coopération internationale en matière l'aide humanitaire à la suite de catastrophes naturelles: de la phase des secours à celle de l'aide au développement.*

RAPPORTS, CIRCULAIRE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DES NATIONS UNIES

- S/4389, 14 juillet 1960, 1^{er} rapport du Secrétaire général *sur la mise en application de la résolution 143 (1960) du Conseil de sécurité« le mandat ».*
- A/7720, 20 novembre 1969 : Rapport du Secrétaire général *« Respect des droits de l'homme en période de conflit armé ».*
- S/12611, 19 mars 1978 : Rapport du Secrétaire général *« Établissement de la FINUL ».*
- A/45/587, 24 octobre 1990 : Rapport du Secrétaire général *« Nouvel ordre humanitaire international, assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre ».*
- A/46/568, 17 octobre 1991 : Rapport du Secrétaire général *sur « l'évaluation des capacités et de l'expérience des organismes des Nations unies, ainsi que des arrangements de coordination en matière d'assistance humanitaire ».*
- A/47/277- S/24111, 17 juin 1992, Rapport du Secrétaire général, *« Agenda pour la paix- Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix ».*
- S/24540, 10 septembre 1992, Rapport du Secrétaire général *sur « la situation en Bosnie-Herzégovine ».*

- Rapport du Secrétaire général sur « *la situation en Bosnie-Herzégovine : February 1992; UN Guidelines to governments contributing troops to UNOSOM II* », UNNY, November 1992.
- S/25254, 3 décembre 1992, Rapport du Secrétaire général « *Définition du mandat attribué à l'ONUSOM II* ».
- S/1995/444, 30 mai 1995 : Rapport du Secrétaire général présenté en « *application des résolutions 982 et 987 (1995) du Conseil de sécurité* ».
- A/53/1, 27 août 1998 : Rapport du Secrétaire général sur « *les activités de l'organisation* ».
- ST/SGB/1999/13, 6 août 1999 : Circulaire du Secrétaire général « *Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations unies* ».
- A/54/2000, 27 mars 2000, Rapport du Secrétaire général « *Nous les peuples : le rôle des Nations unies au XXI^e siècle* ».
- A/55/305- S/2000/1081, 20 octobre 2000 : *Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du rapport du Groupe d'études sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies*.
- S/2001/394, 20 avril 2001 : Rapport du Secrétaire général sur « *Pas de sortie sans stratégie : la prise de décisions au Conseil de sécurité et la clôture ou la transformation d'une opération de maintien de la paix des Nations unies* ».
- A/55/985-S/2001/574, 7 juin 2001, Rapport du Secrétaire général sur « *La prévention des conflits armés* ».
- A/56/732, 21 décembre 2001 : Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects « *Mise en œuvre des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations unies* ».
- A/57/711, 16 janvier 2003, Rapport du secrétaire général « *Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix* ».
- A/59/608, 15 décembre 2004, Rapport du secrétaire général, « *Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix* ».
- A/59/2005, 21 mars 2005 : Rapport du Secrétaire général « *Dans une liberté plus grande : Développement, sécurité et droits de l'homme pour tous* ».
- A/60/640 /Add.1, 29 décembre 2005, Rapport du secrétaire général, « *Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix* ».
- A/60/692,7 mars 2006, Rapport du secrétaire général, « *Investir dans l'Organisation des Nations unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale* ».
- A/63/356, 17 septembre 2008 : Rapport du Secrétaire général « *Situation des droits de l'homme en Birmanie* ».
- A/63/677, 12 janvier 2009, Rapport du Secrétaire général, « *Mise en œuvre de la responsabilité de protéger* ».
- A/64/864,14 juillet 2010, Rapport du Secrétaire général « *Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger* ».
- A/65/877,28 juin 2011, Rapport du Secrétaire général « *Le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger* ».
- A/66/874,25 juillet 2012, Rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger « *Réagir de façon prompt et décisive* ».

AUTRES DOCUMENTS DES NATIONS UNIES

- E/1049, résolution de l'ECOSOC du 15 août 1964.
- E/4994, résolution de l'ECOSOC du 13 mai 1971.
- E/1612, résolution de l'ECOSOC du 29 juillet 1971.
- E/1655, résolution de l'ECOSOC du 1^{er} juin 1972.
- S/11302, 30 mai 1974, Lettre adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations unies sur la situation au Moyen-Orient.
- S/23500, 11 février 1992, Note du Président du Conseil de sécurité à l'issue de la 3046^e séance du Conseil de sécurité, tenue le 31 janvier 1992 au niveau des chefs d'États ou de gouvernement et consacrée à la question intitulée « *La responsabilité du Conseil de sécurité en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales* ».
- Document du HCR, *Les réfugiés dans le monde, 1997-98, les personnes déplacées, l'urgence humanitaire*, Paris, La découverte, 1998, 296 p.

- *Guidelines endorsed by the Secretary-general, Integrated missions planning process*, 13 juin 2006, 21p.
- *Centre d'actualités des Nations unies*, « Cyclone Nargis : Ban Ki-moon offre l'appui des Nations unies » ; 7 mai 2008 « le Secrétaire général appelle le gouvernement à répondre aux offres d'assistance », 5 mai 2008.
- *Centre d'actualité des Nations unies*, « des progrès dans l'accès offert aux humanitaires » ; 12 mai 2008 Myanmar : le Secrétaire général dénonce les entraves du gouvernement du Myanmar, 7 mai 2008.
- SG/SM/11552, « Ban Ki-moon demande au gouvernement du Myanmar de répondre aux multiples offres d'appui et expressions de solidarité de la communauté internationale », 7 mai 2008.
- *Centre d'actualité des Nations unies*, « Frustration face à la réponse insuffisante du gouvernement du Myanmar » ; « Les livraisons d'urgence de l'ONU fortement perturbées par les restrictions de la junte birmane » le Monde, 09/05/2008, 8 mai 2008.
- *Centre d'actualité des Nations unies*, Myanmar : le CESAP demande l'accès de l'aide humanitaire », 9 mai 2008.
- *Centre d'actualité des Nations unies*, « Myanmar, des experts rappellent l'obligation de coopération internationale », 13 mai 2008.
- *Centre d'actualités des Nations unies*, « Myanmar : le Secrétaire général en appelle à l'Asean », 14 mai 2008.
- *Centre d'actualité des Nations unies*, « Le cyclone Nargis au Myanmar montre que la coopération est vitale », 6 août 2008.
- *Centre d'actualités de l'ONU*, « Côte d'Ivoire : l'ONUCI et la force Licorne interviennent à la demande de BAN Ki-moon », 10 avril 2011.
- SG/SM/15278, « Ban Ki-Moon se félicite de l'accord conclu entre les États-Unis et la Fédération de Russie sur le contrôle et la destruction des armes chimiques de la Syrie », 14 septembre 2013. SG/SM/10136, IHA/1087,0BV/511.
- *Centre d'actualités de l'Onu*, « Ban et le chef de la Ligue des États arabes réaffirment la nécessité de trouver une solution politique en Syrie » 22 septembre 2013.

ARTICLES DE PRESSE

- BRADOL J-H, Aide humanitaire, petits procureurs et amalgames, *Liberation*, 19 mars 2002.
- Humanitarian Reform Newsletter, Sept 2006.
- PARSONS C., « France urges U.N. council to act on Myanmar cyclone », *Reuters*, 7 mai 2008.
- BORGER J., MACKINNON I., « Bypass junta's permission for aid, US and France urge », *The Guardian*, 9 mai 2008.
- *BBC News*, « Forcing aid to Burma "incendiary" », 9 mai 2008.
- TUNAUNG H., « World fears for plight of Myanmar cyclone victims », *Reuters*, 13 mai 2008.
- JEANGENE-VILMER J-B, Libye : ni droit d'ingérence ni altruisme, *Le Figaro*, 16 mars 2011.
- ROTHWEL D-R, « Libya is not Iraq and Civilian protection, not regime change, is the goal », *The Australian*, 22 mars 2011.
- EVANS G., « The U.N. Security Council mandate does not call for Gadhafi's head », *The Daily Star*, 25 March 2011.
- *Ria-Novosti*, « Côte d'Ivoire : l'Union africaine condamne l'intervention », 5 avril 2011.
- JEANGENE-VILMER J-B, Quelle responsabilité de protéger ? *Ouest France*, 11 avril 2011.
- BÉCHIR B-Y, « Ingérence », *Jeune Afrique*, n° 2623-2624 du 17 au 30 avril 2011.
- BONIFACE P., « Libye, Syrie. La « responsabilité de protéger », *L'Humanité* dimanche, 12-18 mai 2011.
- *AFP*, « Sommet extraordinaire de l'UA sur la Libye la semaine prochaine », 20 mai 2011.
- D'ALANÇON F., « Explication : la responsabilité de protéger fait débat », *La Croix*, 15 juillet 2011.
- MADAULE S., « La responsabilité de protéger : la souveraineté à double détente », *La Croix*, 24 août 2011.
- *Reuters*, « Ban Ki-moon défend l'Otan sur la Libye face à Moscou et Pékin », 14 décembre 2011.
- *AFP*, « Syrie : la Russie propose une résolution au Conseil de sécurité », 15 décembre 2011.

SITES WEB

- Site officiel du Haut Commissariat des réfugiés :www.unhcr.fr.
- Site officiel de Bioforce :www.bioforce.asso.fr.
- Site officiel de l'OTAN :www.nato.int/home-fr.htm.
- Site officiel de la Cour pénale internationale :www.icc-cpi.int.
- Site officiel de la réforme humanitaire des Nations unies :www.humanitarianreform.org.
- Site officiel de l'Union africaine :www.africa-union.org.
- Site officiel du Comité international de la Croix-Rouge :www.icrc.org.
- Site officiel des Nations unies :www.un.org.
- Site officiel du Bulletin sentinelle :<http://www.sentinelle-droit-international.fr>.
- Site officiel de l'Union européenne :www.europa.eu.
- Site officiel de l'UNICEF :www.unicef.org.
- Site officiel du WFP :www.wfp.org.
- Site officiel de l'OMS :www.who.int.
- Site officiel du PNUD :<http://www.pnud.org.ma/coordination.asp>.
- Site officiel des Nations unies en République démocratique du Congo :www.rdc-humanitaire.net.
- Site officiel de Save the children :www.savethechildren.org.uk.
- Site officiel d'OXFAM :www.oxfam.org
- Site officiel de la Francophonie :www.francophonie.org

INDEX

— A —

- Acteurs humanitaires : 20, 22, 34, 38, 39, 108, 115, 133, 137, 218, 221, 237, 291, 295, 307, 308, 309, 316, 317, 318, 321, 325, 326, 330, 337, 338, 339, 340, 341, 343, 347, 367, 430
- Aide
 - humanitaire : 19, 21, 34, 71, 103, 113, 148, 149, 152, 160, 167, 204, 207, 218, 219, 291, 302, 303, 305, 308, 310, 311, 312, 318, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 332, 341, 343, 347, 357, 362, 367, 371, 372, 379, 423, 430, 431
 - internationale : 34, 38, 39, 85, 102, 104, 105, 108, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 123, 149, 151, 178, 204, 206, 210, 214, 216, 217, 222, 308, 310, 317, 322, 347, 363, 367, 379, 416
- Assistance humanitaire : 23, 38, 63, 67, 95, 100, 104, 105, 109, 110, 111, 119, 131, 142, 148, 149, 150, 151, 157, 158, 159, 160, 167, 199, 201, 203, 206, 215, 216, 222, 227, 229, 234, 241, 293, 295, 315, 319, 324, 328, 332, 334, 336, 343, 351, 360, 362, 364, 365, 432

— C —

- Catastrophe
 - humanitaire : 19, 24, 36, 38, 124, 199
- Catastrophes
 - humanitaires : 23, 25, 37, 127, 147, 203, 353
 - naturelles : 19, 20, 21, 23, 24, 25, 35, 38, 47, 84, 89, 91, 95, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 117, 119, 123, 124, 135, 148, 152, 157, 167, 169, 171, 183, 194, 197, 199, 200, 201, 202, 203, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215, 216, 217, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 231, 233, 234, 283, 294, 298, 315, 316, 323, 324, 332, 343, 416, 429, 431, 432
 - politiques : 24, 200
- Combattants : 29, 30, 53, 54, 55, 56, 58, 66, 174, 241, 251, 361, 369
- Comité International de la Croix-Rouge : 70
- Conflits armés
 - internationaux : 32, 33, 38, 47, 51, 53, 63, 67, 95, 119, 249, 262, 263, 347
 - non internationaux : 32, 33, 53, 67, 119, 250, 255, 262, 425

- Conventions de Genève : 31, 33, 53, 54, 56, 66, 67, 68, 95, 110, 147, 149, 157, 158, 227, 245, 247, 248, 249, 250, 251, 253, 254, 255, 256, 257, 259, 262, 267, 273, 281, 303
- Coordination
 - des secours : 106, 430
 - humanitaire : 115, 152, 318, 325, 329, 336, 340
- Cour pénale internationale : 68, 176, 179, 191, 259, 267, 268, 271, 275, 278, 286, 287, 300, 358, 402, 413
- Crimes
 - contre l'humanité : 35, 36, 86, 130, 172, 186, 187, 188, 191, 202, 209, 259, 264, 265, 266, 272, 273, 275, 277, 358, 402, 406, 408, 414
 - d'agression : 275, 283
 - de génocide : 265, 275
 - de guerre : 35, 68, 86, 130, 172, 186, 187, 188, 191, 202, 209, 262, 263, 265, 267, 275, 279, 414
- Cyclone Nargis : 19, 199, 206, 208, 228

— D —

- Droit d'ingérence : Voir ingérence humanitaire
- Droit de l'homme : 140
- Droit de New York : 19, 43, 124, 131, 147, 148, 156, 157, 193, 194, 197, 199, 203, 229, 237, 321, 432
- Droit de veto : 389, 396, 399, 400, 401, 418, 419, 420
- Droit international humanitaire : 19, 20, 29, 30, 35, 38, 43, 47, 51, 54, 59, 60, 62, 71, 73, 83, 99, 104, 119, 133, 140, 146, 147, 151, 167, 176, 191, 197, 215, 220, 222, 227, 233, 234, 245, 247, 248, 250, 251, 252, 254, 256, 257, 258, 259, 261, 262, 263, 272, 287, 295, 323, 343, 347, 370, 371, 416, 419, 425, 431

— E —

- Espace humanitaire : 38, 39, 293, 307, 312, 317, 318, 319, 321, 322, 323, 324, 326, 341, 343, 347, 367, 370, 371, 379, 430

— I —

- Ingérence humanitaire : 34, 35, 124, 127, 129, 131, 132, 134, 135, 137, 140, 141, 142, 144, 145, 146, 147, 148, 152, 163, 164, 165, 166, 168, 184, 193, 201, 341, 347, 383, 396, 398, 409, 421, 432
- Intervention
 - d'humanité : 35, 131, 134, 135, 136, 137, 138, 140, 141, 142, 144, 145, 165, 182, 183, 184, 193, 383, 396, 398, 432
 - humanitaire : 39, 134, 142, 163, 165, 166, 167, 170, 180, 181, 184, 202, 318, 328, 330, 332, 347, 348, 370, 379, 383, 384, 385, 390, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 401, 411, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 421, 423, 425, 432, 433

— J —

- Justice pénale internationale : 39, 150, 259, 260, 263, 266, 271, 272, 276, 286, 287, 343, 425, 430, 433

— M —

- Maintien de la paix et de la sécurité internationales : 154, 372, 385
- Menace contre la paix et la sécurité internationales : 149, 353, 356, 359, 402, 406
- Méthodes et moyens de guerre : 20, 33

— N —

- Non-combattants : 27, 53, 54, 434

— O —

- ONG : 22, 27, 35, 92, 124, 132, 133, 134, 147, 148, 149, 153, 159, 160, 279, 281, 293, 297, 298, 299, 300, 302, 303, 304, 305, 307, 308, 310, 312, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 324, 325, 327, 330, 335, 336, 337, 339, 340, 341, 343, 367, 368, 372, 431, 433
- Opération de maintien de la paix : 361, 365
- Organisation non gouvernementale : 104, 293, 294, 295
- Organisations non Gouvernementales : 431

— P —

- Personnes déplacées : 25, 51, 72, 73, 80, 83, 85, 86, 87, 88, 91, 92, 314, 339, 365
- Prévention : 65, 99, 101, 102, 106, 144, 152, 166, 173, 174, 175, 176, 177, 184, 185, 187, 189, 191, 222, 223, 225, 226, 263, 265, 270, 407, 425, 432

- Principe
 - d'humanité : 323
 - d'impartialité : 22
 - de neutralité : 124, 295, 296, 312
 - de subsidiarité : 159, 322, 323, 341
- Principe de non refoulement : 78
- Protection juridique : 23, 53, 241, 343

— R —

- Recours à la force armée : 35, 355, 395, 412, 432
- Réforme
 - du Conseil de sécurité : 384, 411, 417
 - du système de sécurité collective : 420, 432
- Réfugiés : 23, 25, 32, 51, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 85, 88, 89, 90, 91, 92, 95, 107, 170, 179, 302, 312, 313, 314, 317
 - écologiques : 88, 90, 92
- Responsabilité de protéger : 35, 36, 38, 84, 129, 130, 163, 164, 165, 167, 168, 170, 172, 176, 180, 181, 182, 183, 184, 186, 187, 188, 189, 191, 193, 199, 201, 202, 203, 205, 206, 207, 208, 209, 215, 221, 229, 233, 383, 384, 385, 386, 395, 396, 398, 401, 402, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 411, 416, 420, 421, 431, 432
- Responsabilité pénale internationale : 261, 262, 265, 266, 267, 268, 269, 271

— S —

- Sans frontières : 34, 132, 205, 297, 337, 368
- Sans frontiérisme : 34
- Sécurité humaine : 23, 165, 168, 169, 170, 174, 233, 319
- Souveraineté : 33, 34, 35, 37, 39, 67, 70, 71, 77, 78, 81, 84, 91, 95, 101, 104, 111, 112, 113, 115, 119, 123, 128, 130, 133, 134, 136, 138, 139, 145, 152, 155, 157, 158, 159, 160, 163, 166, 167, 169, 170, 171, 172, 173, 176, 180, 181, 182, 184, 193, 194, 202, 203, 207, 213, 215, 218, 219, 220, 221, 229, 231, 234, 284, 286, 322, 351, 367, 383, 413, 417, 429, 432
- Statut de Rome : 68, 261, 264, 265, 268, 269, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 300

— U —

- Urgence humanitaire : 101, 109, 117, 134, 135, 145, 150, 160, 214, 221, 291, 316, 334, 390, 411

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	11
Liste des abréviations, des sigles et des acronymes.....	13
INTRODUCTION	17
I. Précisions terminologiques.....	19
A. L'action humanitaire définie par rapport à ses finalités.....	21
B. L'action humanitaire définie par rapport à ses caractéristiques.....	21
C. L'action humanitaire définie par rapport aux modalités de sa mise en œuvre.....	22
D. L'action humanitaire définie par rapport à son champ d'application	24
II. Précisions historiques	25
A. Première période : la morale aux racines de l'action humanitaire.....	26
B. Deuxième période : la traduction juridique de préceptes moraux	28
C. Troisième période : l'action humanitaire contemporaine.....	33
III. Problématique et objet de l'étude	37
PARTIE I. UN CADRE NORMATIF ET CONCEPTUEL INSUFFISANT	41
TITRE I. UN « DROIT DE GENÈVE » LACUNAIRE	45
Chapitre I. Un droit conçu exclusivement pour les conflits armés.....	49
Section I. Le contenu des règles générales de protection et d'assistance des personnes durant les conflits armés.....	53
§ 1. Des règles très élaborées applicables aux conflits armés internationaux	53
A. L'établissement de règles en vue de la protection juridique des victimes des conflits internationaux.....	53
1. L'affirmation du principe de distinction.....	53
a. La distinction entre civils et combattants.....	54
b. La distinction entre biens civils et biens militaires	57
2. L'affirmation du principe de protection contre les effets des hostilités.....	59
a. La prohibition de certaines armes	59
b. La prohibition de certaines méthodes de guerre	60
B. L'établissement de règles en vue de l'assistance humanitaire aux victimes des conflits internationaux	63
1. La consécration d'un droit pour les organismes humanitaires d'offrir des secours	63
2. Une protection accordée aux organismes humanitaires.....	64
§ 2. Des règles rudimentaires applicables aux conflits armés non internationaux.....	67
A. Une définition restrictive du champ d'application du droit international humanitaire applicable aux conflits armés non internationaux	68
B. Des dispositions peu contraignantes en matière d'organisation des secours.....	70
Section II. Le contenu des règles spécifiques applicables aux réfugiés et aux personnes déplacées	73
§ 1. Les problèmes classiques de la protection des réfugiés.....	74
A. Un cadre juridique universel restrictif	74
1. Une définition de base du terme de « réfugié » fournie par la Convention de 1951 et étendue par le Protocole de 1967	74
2. Une protection du réfugié conditionnée par la reconnaissance de son statut.....	78
B. Un cadre universel renforcé	79
1. Le cadre régional africain de protection des réfugiés	80
2. Le cadre régional américain de protection des réfugiés	81
§ 2. Les problèmes contemporains de la protection des réfugiés.....	82
A. La question des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays.....	83
1. L'établissement des principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays.....	83

2. Le renforcement du cadre juridique de protection par la Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées.....	86
B. La question des réfugiés écologiques.....	88
1. Un statut non spécifiquement défini en droit international.....	88
2. Un cadre juridique de protection à élaborer.....	90
Conclusion du Chapitre I.....	95
Chapitre II. L'absence d'un cadre normatif homogène spécifique aux catastrophes naturelles	97
Section I. Des règles éparses affirmant une primauté non exclusive de l'État territorial en matière de protection.....	101
§ 1. Un rôle primordial accordé à l'État territorial	101
A. Un rôle primordial en matière de prévention des catastrophes et d'assistance aux populations sinistrées.....	101
B. L'exigence préalable du consentement de l'État territorial avant l'intervention des secours internationaux.....	104
§ 2. Un rôle non exclusif.....	105
A. Un rôle actif des Nations unies dans l'élaboration de normes et dans la mise en place de mécanismes institutionnels.....	105
B. Les initiatives de la Croix-Rouge.....	107
Section II. Des règles affirmant la nécessité de la coopération internationale en matière d'assistance humanitaire.....	109
§ 1. Le postulat de la coopération internationale en matière d'assistance humanitaire	109
A. L'aide internationale : un palliatif des carences de l'État sinistré.....	109
B. L'affirmation d'un droit pour les organismes humanitaires de fournir une assistance humanitaire.....	110
§ 2. Un postulat fragilisé	111
A. Un postulat fragilisé par une interprétation exacerbée de la souveraineté nationale.....	111
B. Un postulat fragilisé par des entraves à la mise en œuvre de l'assistance humanitaire internationale.....	113
Conclusion du Chapitre II	117
Conclusion du Titre I.....	119
TITRE II. LES DIFFICULTÉS DU « DROIT DE NEW YORK » À PALLIER LES INSUFFISANCES DU « DROIT DE GENÈVE »	121
Chapitre I. Le droit de New York : une avancée normative relative pour la protection des personnes durant les conflits armés	125
Section I. L'ingérence humanitaire : une conceptualisation critiquable de la protection des personnes en détresse.....	131
§ 1. Un apport doctrinal incertain	131
A. Une théorie remettant en cause les principes traditionnels du droit international public.....	131
1. Une remise en cause de l'action humanitaire traditionnelle.....	131
2. Une remise en cause du principe de non intervention.....	133
B. Des analogies avec la théorie contestée de l'intervention d'humanité	135
1. Un champ d'application différencié.....	135
a. Des bénéficiaires différents ?.....	135
b. Des intervenants différents ?.....	141
2. Des pratiques humanitaires récusées	142
a. Des pratiques pouvant conduire à des dérives.....	142
b. Une légitimité reconnue mais une légalité discutée.....	145
§ 2. Un apport normatif discutable	147
A. Le contenu des résolutions des Nations unies consacrant le droit de New York	148

1. Les résolutions de l'Assemblée générale.....	148
a. La résolution 43/131 du 8 décembre 1988 : un plaidoyer en faveur du droit d'accès aux victimes de catastrophes	148
b. La résolution 45/100 du 14 décembre 1990 : l'annonce de l'érection des couloirs d'urgence humanitaire	150
c. La résolution 46/182 du 19 décembre 1991 : le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence des Nations unies.....	151
2. La production normative du Conseil de sécurité.....	152
a. La résolution 688 : une résolution conjoncturelle	153
b. Un contenu laconique.....	154
c. L'avènement discutable d'un nouvel ordre humanitaire international.....	155
B. Une portée juridique limitée.....	157
1. Des limites formelles	157
2. Des textes ménageant fortement la souveraineté des États.....	159
Section II. Le paradigme de la responsabilité de protéger.....	163
§ 1. Fondement et contenu de la responsabilité de protéger	165
A. Des fondements multiples ?.....	165
1. La filiation rejetée avec l'ingérence humanitaire.....	165
2. La filiation assumée avec la sécurité humaine	168
B. L'affirmation d'une « collectivisation » de la responsabilité de protéger les personnes en détresse	170
1. Une responsabilité partagée de protéger les personnes en détresse.....	171
2. L'inventaire des moyens de mise en œuvre de la responsabilité de protéger	173
§ 2. Une plus value juridique limitée	180
A. Des changements plus formels que matériels.....	180
B. L'absence de consécration d'une nouvelle norme de droit international	186
Conclusion du Chapitre I	193
Chapitre II. L'incidence limitée du droit de New York sur la protection des personnes durant les catastrophes naturelles.....	195
Section I. L'approche du droit de New York des catastrophes naturelles.....	199
§ 1. Une approche incertaine.....	199
A. La consécration par les résolutions des Nations unies d'un principe de libre accès en matière de catastrophes naturelles	199
B. L'approche contradictoire entre le rapport de la (CIISE) et le Sommet mondial de 2005	202
§ 2. La mise à nu des lacunes du droit de New York par le cyclone Nargis.....	203
A. Le refus d'assistance humanitaire des autorités de Rangoon.....	204
B. La tentative infructueuse de la France d'invoquer la responsabilité de protéger.....	206
Section II. Les travaux de la Commission de droit international sur la protection des personnes durant les catastrophes naturelles	211
§ 1. Une approche des travaux fondée sur les droits des victimes.....	212
A. Une approche justifiée	212
1. L'affirmation d'une obligation de rechercher de l'assistance humanitaire internationale en cas d'insuffisance des moyens de l'État affecté	213
2. L'affirmation d'une obligation de ne pas refuser arbitrairement le consentement à l'aide extérieure	214
B. Une avancée à nuancer.....	217
1. Les réticences des États.....	217
2. Des obligations non sanctionnées	221
§ 2. Le plaidoyer pour l'émergence d'un droit humanitaire des catastrophes naturelles	222

A. Le plaidoyer pour la mise en place de mécanismes internationaux efficaces de prévention des catastrophes naturelles	223
1. La nécessité d'affirmer les mesures de prévention dans des instruments juridiques contraignants.....	223
2. La nécessité d'une coopération internationale accrue en matière de prévention des catastrophes.....	225
B. Le plaidoyer pour l'élaboration d'une convention internationale portant sur l'assistance humanitaire en cas de catastrophes naturelles.....	227
Conclusion du Chapitre II	229
Conclusion du Titre II	231
Conclusion de la Première partie	233
PARTIE II. UN CADRE OPÉRATIONNEL PERFECTIBLE	235
TITRE I. LES MODALITÉS DE L'ACTION HUMANITAIRE CONSENTIE	239
Chapitre I. Une approche classique en mutation de la réalisation de l'action humanitaire : de la mise en œuvre de la protection juridique aux sanctions des violations du droit humanitaire	243
Section I. Un système de protection du droit international humanitaire comportant des imperfections	247
§ 1. Une application limitée des normes de protection du droit international humanitaire	247
A. Une mise en œuvre soumise à la souveraine appréciation des États	247
1. La formulation d'une « obligation de respecter et de faire respecter le DIH ».....	247
2. Une mise en œuvre incertaine du DIH	251
B. L'efficacité relative des mécanismes de contrôle de l'application du droit international humanitaire	253
1. Un mécanisme désuet : la Puissance Protectrice	253
2. Un mécanisme inopérant : la Commission d'établissement des faits	254
§ 2. Le rôle fondamental du CICR.....	255
A. Un rôle fondamental dans la mise en œuvre et le contrôle du droit humanitaire.....	256
B. L'assistance humanitaire du CICR.....	257
Section II. Vers une juridictionnalisation du droit humanitaire.....	259
§ 1. Une juridictionnalisation participant au développement du droit humanitaire	260
A. Une harmonisation de la définition des crimes internationaux	261
1. Vers une unification du régime juridique des crimes de guerre.....	262
2. L'élargissement de la notion de crimes contre l'humanité	263
3. La codification du crime de génocide.....	265
B. Un essor de la responsabilité pénale internationale de l'individu	266
1. Le régime juridique de la responsabilité pénale internationale individuelle.....	266
2. Le cas spécifique de la responsabilité du supérieur hiérarchique pour les actes de ses subordonnés et des autorités de l'État	269
§ 2. Une juridictionnalisation participant à la répression des violations du droit humanitaire	271
A. Les activités répressives des tribunaux pénaux internationaux.....	272
1. Les mérites du TPIR et du TPIY dans la mise en œuvre de la justice pénale internationale	272
2. Un enthousiasme à tempérer	274
B. Les activités répressives de la Cour pénale internationale.....	275
1. La CPI : une avancée substantielle pour la répression des crimes internationaux	276
2. Une juridiction fortement critiquée	278
A. Les limites endogènes	278
b. Les limites exogènes.....	284

Conclusion du Chapitre I	287
Chapitre II. Une approche contemporaine de la mise en œuvre de l'action humanitaire aux questionnements multiples	289
Section I. La question du statut des acteurs humanitaires à définir	293
§ 1. Les ONG humanitaires « un objet sans frontières et mal identifié ».....	293
A. Une organisation pionnière à la personnalité et au rôle controversé : le CICR	294
1. Une organisation sui generis.....	294
2. Une action controversée	295
B. L'essor problématique des organisations non gouvernementales contemporaines	297
1. Un statut et une responsabilité non spécifiquement définis	298
2. Une professionnalisation en question.....	304
§ 2. La légitimité contestée des acteurs humanitaires publics	307
A. Le retour d'un acteur controversé : l'État.....	308
B. La montée en puissance des acteurs interétatiques	310
1. L'Union européenne : un acteur humanitaire peu connu.....	310
2. L'Organisation des Nations unies : un nouvel acteur humanitaire majeur.....	312
a. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR ou UNHCR)	313
b. Le fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF)	314
c. Le Programme alimentaire mondial (PAM).....	315
Section II. La question du cadre juridique des opérations humanitaires à définir.....	317
§ 1. L'exigence d'édification d'un espace humanitaire.....	318
A. Une édification nécessaire d'un espace humanitaire dans des limites géographique et temporelle.....	318
1. Une nécessaire délimitation dans le temps.....	318
2. Une nécessaire délimitation dans l'espace.....	320
B. Une édification d'un espace humanitaire conditionnée par la redéfinition des principes d'organisation de l'aide internationale.....	322
1. Le plaidoyer pour une redéfinition du principe de subsidiarité.....	322
2. Le plaidoyer pour un retour aux principes traditionnels de l'action humanitaire.....	323
§ 2. L'exigence de coordination des opérations humanitaires.....	325
A. Le positionnement des Nations unies	325
1. Une volonté de garantir un leadership efficace par le biais des coordinateurs résidents/humanitaire.....	327
2. Une Capacité adéquate et prévisible souhaitée par le biais de l'approche cluster- l'approche de responsabilité sectorielle.....	330
3. Un Financement adéquat, ciblé dans le temps et flexible par la mise en place du CERF.....	333
4. Des partenariats humanitaires solides.....	336
B. Un leadership discutable	337
1. Des critiques fondées sur les insuffisances de la réforme humanitaire	337
2. Une réforme perfectible.....	340
Conclusion du Chapitre II.....	343
Conclusion du Titre I	345
TITRE II. LES MODALITÉS DE L'ACTION HUMANITAIRE NON CONSENTIE.....	347
Chapitre I. L'emploi de la force armée en vue de la mise en œuvre de l'aide humanitaire internationale	351
Section I. Une approche résultant d'une interprétation extensive de la Charte des Nations unies.....	355
§ 1. Un élargissement de la notion de menace contre la paix	355
A. La notion de « menace contre la paix et la sécurité internationales » : une notion difficile à cerner.....	355

B. La qualification des crises humanitaires en menace contre la paix.....	358
§ 2. L'évolution de la pratique du maintien de la paix.....	362
A. L'extension du mandat des forces de paix incluant une dimension humanitaire.....	363
B. La possibilité accordée aux membres des forces de paix d'user de la force armée.....	366
Section II. Une approche aux implications problématiques.....	369
§ 1. L'utilisation de l'aide humanitaire comme un complément de stratégies politiques et militaires.....	369
A. Le risque d'une confusion des genres.....	369
B. De la nécessité de redéfinir les rôles respectifs de l'humanitaire et du militaire.....	373
§ 2. La complexification accrue des opérations de maintien de la paix.....	374
A. Des opérations aux difficultés croissantes.....	374
B. De la nécessité d'améliorer la capacité opérationnelle des Nations unies.....	378
Conclusion du Chapitre I.....	381
Chapitre II. Le recours à l'intervention humanitaire.....	383
Section I. La responsabilité de protéger : fondement nouveau d'un droit d'intervention humanitaire ?.....	387
§ 1. Une volonté de redéfinir les contours juridiques des interventions humanitaires.....	387
A. Une intervention humanitaire mieux décidée.....	387
1. Le Conseil de sécurité comme seul ordonnateur de l'intervention humanitaire.....	387
2. Les alternatives à la compétence du Conseil de sécurité.....	390
B. Une intervention humanitaire mieux réglementée.....	394
1. Une solution de dernier recours.....	394
2. La précaution des critères juridiques d'action.....	396
§ 2. Une mise en œuvre difficile.....	398
A. Des incertitudes concernant la mise en œuvre de la responsabilité de protéger.....	398
1. Le risque persistant d'instrumentalisation de la responsabilité de protéger.....	398
2. La légitimité et l'efficacité contestée du Conseil de sécurité.....	400
B. L'échec réalisé de la responsabilité de protéger.....	403
1. Des actions armées discutables.....	403
2. Des inactions problématiques.....	409
Section II. La nécessaire réforme du système de sécurité collective en vue de la mise en œuvre effective d'un droit d'intervention humanitaire.....	413
§ 1. La consécration souhaitable de l'intervention humanitaire en tant qu'exception licite au principe de non intervention.....	413
A. Les fondements de l'intervention humanitaire consacrée.....	414
B. Les caractéristiques de l'intervention humanitaire consacrée.....	418
§ 2. Le renforcement de la légitimité et de la capacité du Conseil de sécurité.....	420
A. Le plaidoyer en faveur d'un élargissement de la composition du Conseil de sécurité.....	420
B. Le souhait d'un encadrement juridique du droit de veto pour les questions humanitaires.....	421
Conclusion du Chapitre II.....	425
Conclusion du Titre II.....	427
Conclusion de la Deuxième partie.....	429
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	431
BIBLIOGRAPHIE.....	439
Manuels et ouvrages généraux.....	441
Ouvrages spécialisés.....	441
Colloques, mélanges et ouvrages collectifs.....	444
Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye.....	444

Contributions à des ouvrages collectifs	445
Articles de périodiques	449
Dictionnaires	456
Mémoires et thèses	456
Conventions, traités, protocoles.....	456
Communications, communiqués, conférences et déclaration	457
Jurisprudence internationale	458
Cour internationale de justice.....	458
Juridictions pénales internationales	458
Documents officiels	459
Rapports officiels	459
Résolutions du Conseil de sécurité.....	459
Résolutions de l'Assemblée générale.....	460
Rapports du Secrétaire général des Nations unies	461
Autres documents des Nations unies	462
Articles de presse	463
Sites Web	464
INDEX	465
TABLE DES MATIÈRES	469