

UN DROIT D'INGERENCE ?

par

Mario BETTATI

Doyen honoraire de la Faculté de Droit de Paris-Sud
Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

SOMMAIRE

INTRODUCTION.

I. INGERENCE ET HUMANITUDE.

- A. Ingérence matérielle et ingérence immatérielle.
- B. Humanitude et droit international.

II. LA LICEITE CONTESTEE

DES « INTERVENTIONS D'HUMANITE »

- A. Défense de « l'ordre public » ou principe de non-intervention ?.
- B. Protection des nationaux ou prohibition du recours à la force ?

III. LA LICEITE CONDITIONNELLE

DE « L'ASSISTANCE HUMANITAIRE »

- A. Des catastrophes naturelles et autres situations d'urgence du même ordre...
 - a) Un principe de subsidiarité à finalité humanitaire.
 - b) Des couloirs d'urgence humanitaires.
- B. ... aux violations des droits de l'homme fondant l'action humanitaire transfrontière.
 - a) Violation des droits de l'homme et atteinte à la paix.
 - b) « Centres humanitaires », « Relais humanitaires », « gardes bleus » et compétence territoriale.
 - c) Urgences humanitaires et renforcement de la réponse des organisations internationales.

CONCLUSION : L'IRREDUCTIBLE UBIQUITE DE L'ETAT.

« C'est la France qui a pris l'initiative de ce nouveau droit assez extraordinaire dans l'histoire du monde, qui est une sorte de droit d'ingérence à l'intérieur d'un pays, lorsqu'une partie de sa population est victime d'une persécution. » François Mitterrand affirme ainsi, dans son allocution du 14 juillet 1991, l'émergence d'une nouvelle norme dont le déploiement, consécutif au conflit du Golfe, est le fruit d'une démarche de la diplomatie juridique française depuis plusieurs années. Il convient d'en préciser l'objet et le contenu car l'expression « droit d'ingérence » est souvent employée sans rigueur juridique par les médias, en France et à l'étranger. Les deux mots à succès y visent en effet tantôt à qualifier les opérations militaires de 1991 dans le Golfe, tantôt à désigner l'organisation des secours aux populations kurdes victimes subséquentes des hostilités entre l'Irak et la coalition. Parfois ils résument le contenu de textes récemment votés à l'ONU mais dans lesquels les deux vocables ne figurent pas... Ajoutant à la confusion, les uns parlent de « devoir d'ingérence », les autres de « droit d'assistance », certains de « droit d'intervention » ou d'« intervention d'urgence » à propos des mêmes événements ou des mêmes documents. Quant à la littérature médiatique en langue anglaise elle connaît le même buissonnement avec les expressions « right to interfere », « right to intervene », « duty of meddling » ou « duty of intrusion »... Il convient donc de mettre de l'ordre dans les notions (I).

Génératrices de confusions conceptuelles, ces approximations sémantiques conduisent certains à des analogies sans rapport avec les notions dont la France s'efforce de promouvoir le contenu depuis quelques années. Ainsi, d'aucuns considèrent-ils encore comme immixtions illicites dans les affaires intérieures des Etats l'envoi de secouristes bénévoles auprès des victimes d'une catastrophe, confondant en une même qualification juridique « intervention humanitaire » et « intervention d'humanité ». Il est en effet tentant d'interroger l'histoire diplomatique pour y déceler des précédents. Ils sont nombreux et susceptibles de rapprochements erronés. A les observer de plus près on y constate pourtant que tous ne relèvent pas de la même qualification juridique car tous ne sont pas de même nature technique ou politique (II).

Il est vrai que, longtemps figé dans une conception monopolistique de la souveraineté, le droit international était fondé sur un consensualisme radical qui interdisait aux gouvernements étrangers ou aux organisations internationales d'intervenir, sans son consentement, fusse pour y sauver des vies humaines, dans les affaires qui relèvent de la compétence nationale d'un Etat. L'essor des droits de l'homme et du droit humanitaire

depuis une décennie ont tempéré cet exclusivisme. Il a permis l'éclosion récente, au moins sommaire et limitée, d'une nouvelle norme du droit international selon laquelle la protection de l'individu, sorte de patrimoine commun de l'humanité, au même titre que l'environnement, ne dépend plus de la seule autorité de l'Etat dont il est ressortissant mais mobilise la communauté internationale tout entière. Les circonstances, il est vrai largement conjoncturelles, ont fourni à plusieurs reprises une pratique confirmant la commune responsabilité des Etats à l'égard de l'humanité (1) (III).

I. INGERENCE ET HUMANITE

Il convient de définir d'abord l'ingérence par rapport aux différentes catégories juridiques auxquelles elle se rattache, notamment dans la manifestation de l'illicite. On recherchera ensuite ce qui, dans son expression moderne, détermine une action dont l'illicéité serait levée par l'intention salvatrice qui l'anime.

A. Ingérence matérielle et ingérence immatérielle

L'ingérence ne désigne pas un concept juridique déterminée, dans la littérature du droit international. Sous cette dénomination les ouvrages traitent plutôt de l'*intervention*, action d'un Etat ou d'une organisation internationale qui vise à l'examen et à la solution d'une affaire relevant de la compétence d'un ou plusieurs autres Etats. La proximité terminologique tient à la définition de l'ingérence au sens commun. Elle y signifie l'action de s'immiscer indûment, sans en être requis ou sans en avoir le droit, dans les affaires d'autrui. Entre Etats elle peut être *matérielle* ou *immatérielle*. Elle est *matérielle* lorsqu'elle comporte une incursion physique sur le territoire étranger, qu'elle soit qualifiée d'agression ou d'intervention de la part d'un autre Etat ou d'une organisation intergouvernementale. Dans l'affaire du Détroit de Corfou, la Cour internationale de Justice a

(1) Expression éthique qui désigne à la fois l'appartenance au genre humain en sa qualité de patrimoine commun planétaire et les droits et devoirs moraux qui s'y rattachent pour chaque individu en sa qualité de dépositaire de cette qualité et de débiteur de sa protection.

sanctionné le 9 avril 1949, l'acte internationalement illicite qui consistait, pour la Grande-Bretagne, à intervenir dans les eaux territoriales albanaises pour procéder à un déminage dont l'objet était d'y assurer une navigation sans péril pour les vies humaines... Elle est en revanche licite lorsqu'elle forme une réponse à une violation de la légalité internationale. Il est bien connu que la charte de l'ONU, à son article 51, autorise le « droit naturel de légitime défense individuelle ou collective » en cas d'agression armée. Lorsque la pénétration non autorisée sur le territoire étranger est le fait d'organisations non gouvernementales ou d'individus, il s'agit traditionnellement d'actes illicites dont la sanction relève exclusivement du droit interne de l'Etat concerné. L'ingérence est *immatérielle* lorsqu'elle consiste seulement à se mêler des affaires intérieures de l'Etat étranger en prenant position sur son régime politique économique et social en vue de le faire changer par la mobilisation des médias, la délibération d'une organisation internationale, la démarche (représentation) diplomatique, l'usage de pressions diverses. On se souvient avec quelle régularité, l'examen de situations internes par les organes des Nations Unies, notamment en matière de droits de l'homme, ont provoqué de la part des Etats visés, l'objection tirée de l'article 2 § 7 de la charte. On sait aussi comment, et avec quelle persévérance, ces mêmes organes ont passé outre au point d'établir une pratique concordante et fondée sur une *opinio juris* selon laquelle, le respect des droits fondamentaux ne saurait désormais figurer parmi ces questions qui « relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ». Entre les deux formes d'ingérence se situe celle qui consiste à diligenter une mission d'enquête sur le terrain, une opération de « fact finding » pour recueillir des éléments destinés à instruire un dossier ou une affaire pendante devant un organe international. Elle est *immatérielle* en ce qu'elle consiste à établir des faits, rassembler une information. Elle est *matérielle* en ce qu'elle exige la présence physique de l'enquêteur ou des enquêteurs, sur le territoire de l'Etat visé par la procédure. Le caractère relatif de la règle posée par l'article 2 § 7 s'est manifesté à l'Assemblée générale pour les affaires de décolonisation mettant en jeu le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ainsi qu'au Conseil économique et social par le biais de la procédure « 1503 » en matière d'examen des questions relatives aux droits de l'homme. Plus récemment, la résolution 688 du Conseil de Sécurité a établi sa compétence lorsque la violation des droits de l'homme prend des proportions de nature à affecter les relations entre Etats et le maintien de la paix (2).

(2) V. texte de cette résolution dans le numéro précédent de cette Revue.

Toute différente de signification et délibérément provocatrice est l'expression « devoir d'ingérence » que nous avons introduite par commodité de langage pour désigner *une attitude éthique* (3). Le livre qui porte ce titre publiait en 1987 les travaux d'une conférence sur : « Droit et morale humanitaire » organisée sous l'égide de la Faculté de droit de Paris-Sud et de Médecins du Monde. L'essentiel des travaux consistait, à partir d'une pratique de vingt années d'action médicale transfrontière conduite par les organisations non gouvernementales, à réfléchir à la qualification sociologique, à la signification idéologique, à l'insertion historique et à la dimension juridique de ce qui n'avait été jusque-là qu'une attitude individuelle ou collective d'humanisme actif : l'assistance aux peuples victimes de catastrophes naturelles, industrielles ou politiques. Le « devoir d'ingérence » avait poussé des médecins et des secouristes à franchir des frontières – ici légalement, là clandestinement – pour assister les nationaux d'Etats tiers. Sans cette action les victimes auraient péri, soit en raison de l'incapacité économique, technique ou structurelle des autorités locales, soit en raison de leur négligence délibérée ou de leur responsabilité directe dans les massacres. A l'occasion les médecins se départissaient de leur réserve et de leur neutralité habituelle, variante extravertie de l'obligation de « secret professionnel ». Ils témoignaient des atrocités qu'ils avaient vues et dénonçaient les tyrans qui les avaient commises. L'illégalité de certaines de ces interventions réussies, les sanctions qui en frappaient plusieurs (4) et l'impossibilité légale d'en conduire d'autres révoltaient les consciences et interpellaient les juristes. Les organisations non gouvernementales n'avaient pu se rendre à temps auprès des victimes du Cambodge, de Timor, du Burundi, d'Ethiopie plus tard de Chine... Le droit international devait donc, selon nous et selon la proposition que nous avons présentée en janvier 1987 au Président de la République, être

(3) Bettati (Mario), Kouchner (Bernard) et ali, *Le devoir d'ingérence* Denoël, Paris, 1987.

Parmi les contributions au débat figuraient notamment celles de François Mitterrand, Jacques Chirac, Simone Veil, Claude Cheysson, Régis Debray, Jean Combacau et Pierre-Marie Dupuy...

(4) Le docteur Augoyard d'Aide Médicale Internationale fut emprisonné à Kaboul ainsi que le docteur Guillot, l'infirmière Sophie Bedon en Ethiopie, deux médecins de Médecins sans frontières furent tués au Sud-Soudan dans leur avion abattu volontairement... L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a examiné un rapport de Sir Dudley Smith, en date du 10 mai 1988 sur « la protection des missions médicales à caractère humanitaire » assorti d'un projet de résolution visant à l'élaboration au sein des Nations Unies d'un statut de protection de ces missions afin qu'il obtienne une reconnaissance aussi universelle que les conventions de Genève de 1949 et les protocoles additionnels de 1977.

amendé à fin ne plus confier au seul Etat souverain territorial la compétence pour réglementer l'octroi de secours et l'accès aux blessés ou aux souffrants (5).

B. Humanité et droit international

Quant à l'expression « droit d'ingérence », sans davantage de précision, elle est dépourvue de tout *contenu juridique*. Elle n'en acquiert un que si elle est assortie de l'adjectif « humanitaire ». Ce dernier, par la finalité qu'il assigne à l'intervention, la prive de l'illicéité dont elle est universellement entachée. On y reviendra à propos des textes récents. Le juriste y préférera l'expression « droit d'assistance humanitaire » davantage finalisée et moins chargée de cette subjective et implicite confrontation, au demeurant erronée, avec les normes de l'anticolonialisme que sont les principes de « non intervention » et de « non ingérence ». Les arrières pensées ne sont pas absentes des utilisations réductrices de ces concepts. Les uns cherchant à se prévaloir d'un « droit d'ingérence » trop sélectif et discriminatoire pour ne pas être suspecté de cupides préoccupations hégémoniques ; les autres se réclamant d'un « principe de non-ingérence » trop intégriste pour ne pas dissimuler le rempart artificieux de pratiques oppressives.

Or toute action étatique qui est de nature à soustraire un ou plusieurs individus à l'autorité d'un gouvernement est perçue par ce dernier comme un geste inamical si ce n'est comme une incursion interdite dans ses prérogatives souveraines. Cette action est soit passive (à l'extérieur du

(5) Le Président de la République situe bien son action diplomatique à partir de cet événement. Il l'a explicitement affirmé le 10 mai 1991 en indiquant la date à laquelle elle avait été engagée : « Aussi, dès janvier 1987, ai-je entrepris d'agir pour que le droit des personnes ne soit plus nié par le droit des Etats. Je ne me faisais pas d'illusion tant la tâche était rude. Et pourtant en peu d'années, que de progrès ! A deux reprises, l'Assemblée générale des Nations Unies, à l'initiative de la France, s'est prononcée pour reconnaître, par consensus, le rôle des organisations non gouvernementales dans les « situations de catastrophes naturelles et autres situations d'urgence du même ordre » (résolution 43-131 du 8 décembre 1988) et l'ouverture de « couloirs d'urgence humanitaires » (résolution 45-100 du 14 décembre 1990). Enfin, toujours sur notre proposition, le Conseil de Sécurité de l'ONU, le 5 avril 1991, a adopté la résolution 688, base sur laquelle s'organise actuellement en faveur des kurdes, mais aussi des Chiites irakiens, la plus grande opération d'assistance humanitaire de l'histoire entretenu avec le journal « *Vendredi* », le 10 mai 1991. Or on sait que précisément, c'est du 26 au 28 janvier 1987 que s'est déroulée notre conférence dont les actes sont publiés dans : Bettati (Mario), Kouchner (Bernard) et alii, *Le devoir d'ingérence* cité.

territoire) soit active (à l'intérieur de celui-ci). Ainsi, l'asile politique est une forme passive, négative ou inhibitive d'intervention en ce qu'il prive l'Etat de l'exercice de sa compétence répressive sur la personne de celui qui s'est réfugié dans une ambassade ou à l'étranger. L'« assistance humanitaire » en est une forme active, directe et positive en ce qu'elle comporte un mouvement transfrontière de personnes et de biens destinés à la sauvegarde d'individus situés sur le territoire même de l'Etat qui les persécute ou les laisse sans secours face à un danger. L'humanité fonde la commune solidarité de chacun à l'égard de tous. Cette notion, bien que ne figurant pas dans les conventions de Genève de 1949, n'y est pas conceptuellement étrangère. Ces textes dont l'universalité est des mieux établies à la fois par le nombre des Etats liés (166 ratifications), par l'œcuménisme des personnes visées (toutes les personnes au pouvoir d'une partie au conflit sans condition de nationalité) et par le caractère inaliénable ou imprescriptible des droits garantis (les personnes protégées par la 4^e convention ne pourront en aucun cas renoncer aux droits que leur assure ce texte) contiennent un article 1^{er}, commun aux quatre conventions selon lequel : « Les Hautes parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente convention en toutes circonstances ». La Cour Internationale de Justice a, on le sait, affirmé que cette obligation « ne découle pas seulement des conventions mais des principes généraux du droit humanitaire dont les conventions ne sont que l'expression concrète » (6). Or précisément, comme le montrent L. Condorelli et L. Boisson de Chazourne, « sur chaque Etat pèse donc, d'une part, l'obligation de faire lui-même tout ce qui est nécessaire pour que les règles en question soient respectées par ses organes ainsi que par l'ensemble des personnes relevant de sa juridiction, d'autre part, l'obligation d'agir par tout moyen approprié afin que ces règles soient observées par tous, en particulier par les autres Etats » (7).

On n'est cependant pas quitte avec les concepts légaux, une fois posées ces définitions, car le sauvetage d'êtres humains au-delà des frontières a également connu d'autres formes que juristes et diplomates ont qualifié d'« interventions d'humanité ». Ces dernières se distinguent des opérations d'« assistance humanitaire » d'une part en ce qu'elles

(6) CIJ aff. des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*. Arrêt du 27 juin 1986 § 220, p. 114.

(7) Luigi Condorelli et Laurence Boisson de Chazourne : « Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats de "respecter et faire respecter" le droit international humanitaire "en toutes circonstances" », in *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix Rouge*, Martinus Nijhoff, Leyden, 1986.

mettent en œuvre des forces armées alors que les secondes, même si elles font parfois participer des militaires, n'en déploient qu'un appui logistique ; d'autre part en ce que l'« intervention d'humanité » vise généralement à protéger seulement les nationaux de celui qui intervient alors que l'« assistance humanitaire » s'efforce de secourir toutes les victimes sans distinction, y compris celles de leur propre gouvernement.

II. LA LICÉITE CONTESTÉE DES « INTERVENTIONS D'HUMANITÉ »

Au XIX^e siècle et jusqu'à la seconde guerre mondiale la pratique de certains Etats et une fraction de la doctrine admettent, sous cette expression, une catégorie d'exceptions au principe de non-ingérence ou de non-intervention dans un souci général de protection de l'individu. La légitimité de ces exceptions est plus aisée à établir que leur légalité. Plus récemment des opérations de même intentionalité ont été conduites provoquant les mêmes discordances doctrinales quant à leur fondement éthique ou juridique.

A. Défense de « l'ordre public » ou principe de non-intervention ?

Georges Scelle, promoteur des idées solidaristes de Léon Bourgeois, estime en 1934 à propos des « interventions d'humanité » dans l'Empire turc, qu'en dépit de l'opinion de nombreux auteurs la légitimité de ces actions s'explique par la nécessité de maintenir « l'ordre public international », face notamment à l'explosion des fanatismes religieux (8). Légitimes sont donc 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 » (9). Sur cette base se fonde l'intervention de la France, mandataire des puissances, en 1860 en Syrie, pour sauver les maronites massacrés par

(8) Scelle (Georges) : *Précis de droit des gens*, vol. 2, Sirey, Paris 1934, p. 50.

(9) Bonde (Amédée) : *Traité élémentaire de droit international public*, Dalloz, Paris 1926, p. 245.

les Druses (10) ; l'expédition conduite par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon contre les Boxers en Chine, en 1901, pour protéger les chrétiens chinois et étrangers assassinés ou réfugiés dans les légations assiégées ; ou l'intervention à laquelle se sont associés les Etats-Unis lors des pogroms de Kitchineff en Bessarabie (Moldavie) (11). Georges Scelle « ... n'hésite guère... à en reconnaître la légitimité, on pourrait même dire la légalité, car les gouvernements intervenant agissent alors pour assurer le respect d'un certain nombre de règles fondamentales du Droit international commun : respect de la personne humaine, de sa vie, de ses libertés, de sa propriété » (12). Plus restrictive en ce que limitée à la protection des seuls ressortissants de l'Etat qui intervient, la sentence prononcée par Max Huber le 23 octobre 1924 dans l'affaire entre l'Espagne et la Grande-Bretagne avait admis que... « l'intérêt d'un Etat 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 Etats, ses limites seules peuvent être discutées » (13).

Pour autant la doctrine de l'époque demeure divisée et de nombreux auteurs en Europe et surtout en Amérique opposent à ces affirmations une stricte conception du principe de « non-intervention » héritière de la guerre d'indépendance. Elle anime la célèbre doctrine Monroe, exprimée dans le message du président le 2 décembre 1823 et qui fonde, il est vrai, une obligation d'abstention à l'égard de ce qui se passe seulement en Europe : « Notre politique consiste à ne jamais nous interposer dans les affaires intérieures d'aucune puissance de l'ancien monde ». Autres temps, autres lieux, au cours des années soixante et soixante-dix, des expéditions analogues ont été conduites au-delà des mers. Etaient-elles davantage licites ?

(10) Rougier (A.) « La théorie de l'intervention d'humanité », cette *Revue*, t. XVII, 1910, p. 468-526 ; Aroneanu « La guerre internationale d'intervention d'humanité », *Revue internationale de droit pénal*, 1948, p. 173-244.

(11) Stowell (E.C.) « Intercession against the persecution of jew » *American Journal of International Law*, 1936, p. 102-106.

(12) Scelle (Georges) : *Droit International Public*, Ed. Domat Montchrestien, Paris, 1944, p. 622.

(13) Rapport du 23 octobre 1924, *Recueil des sentences arbitrales*, II, p. 641.

B. Protection des nationaux ou prohibition du recours à la force ?

On peut dresser la liste des actions transfrontières contemporaines rattachées à la catégorie des « interventions d'humanité ». Encore qu'il faille le faire avec précautions dans la mesure où toutes n'ont pas eu pour motivation exclusive la protection des nationaux de l'Etat intervenant, même si cette protection a été fréquemment invoquée par lui pour justifier son action (14). On connaît les interventions des Etats-Unis au Liban en 1958, de la Belgique au Congo en 1964 ; des Etats-Unis en République Dominicaine en 1965, de l'Inde au Pakistan oriental en 1971, de la Turquie à Chypre en 1974, d'Israël à l'aéroport d'Entebbe en 1976, de la France au Shaba en 1978, de la RFA en Somalie en 1978, du Vietnam au Cambodge et de la Tanzanie en Ouganda en 1979, des Etats-Unis en Iran en 1980 de la France au Zaïre en 1991... Dans deux de ces cas au moins : au Congo et en Somalie, les autorités locales avaient explicitement consenti à l'intervention. Dans deux autres : en République Dominicaine et à Chypre les motifs humanitaires furent nettement un prétexte. Cette liste forme-t-elle un ensemble de précédents génératrice de règles coutumières ? Témoigne-t-elle de l'existence d'une habilitation que l'Etat détiendrait pour défendre ses nationaux à l'étranger, non seulement par le biais de la protection diplomatique solidement consacrée par le droit international, mais également par la force ?

La doctrine actuelle est tout aussi divisée que celle de l'entre-deux-guerres. Les Etats ont largement débattu de la question, notamment au Conseil de Sécurité de l'ONU lors de ces opérations. Pour les uns (15), même si, dans certains cas, l'intervention peut sembler légitime elle n'en est pas moins illégale (16). Ils se fondent sur la charte de l'ONU dont l'article 2 § 4 interdit aux Etats membres de « recourir à la menace ou à l'emploi de la force » dans leurs relations réciproques. Leur thèse est confortée par la déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptée en 1970, à l'issue d'un long et difficile débat, et selon laquelle « Aucun Etat ni groupe d'Etats n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat. En conséquence, non seulement l'interven-

(14) Voir infra.

(15) Parmi les adversaires de toute intervention, fut-elle dictée par des considérations d'humanité, figurent, par tradition, des auteurs américains, v. notamment Thomas and Thomas, *Non-intervention, the Law and its impact in the Americas*, Dallas 1956.

(16) Brownlie, « Humanitarian intervention » in *Law and civil war in the modern world*, Moore ed. 1974, p. 219.

tion armée, mais aussi toute autre forme d'ingérence ou toute menace, dirigées contre la personnalité d'un Etat ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels, sont contraires au droit international » (17).

Pour les autres, l'« intervention d'humanité » n'est pas concernée par l'article 2 § 4 car elle n'est pas dirigée, comme le précise cet article, « contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique » de l'Etat visé (18). On observe d'ailleurs que la déclaration du 24 octobre 1970 relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats prohibe l'emploi de la force « soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies »... ce qui ne vise pas la protection des êtres humains contre des menaces qui pèsent directement sur leur vie ou leur santé. Néanmoins la majorité des juristes considère que l'usage de la force entre Etats ne peut être justifiée que dans les cas de légitime défense prévus à l'article 51 (19) ou pour appliquer des mesures décidées par le Conseil de Sécurité, en vertu du chapitre VII de la Charte. C'est précisément sur cette base que le Conseil de Sécurité a adopté en 1991 la résolution 688 relative à l'assistance humanitaire aux populations kurdes. On y reviendra. Des juristes affirment que non seulement l'« intervention d'humanité » n'est pas prohibée par le droit international mais qu'elle répond à un impératif moral (20). Leurs adversaires se fondent sur une lecture intégriste des textes qui proclament le principe de non-intervention et négligent de remarquer que

(17) Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970.

(18) V. les options doctrinales actuelles dans *Humanitarian intervention and the United Nations* edited by Lillich (R.), Charlottesville University Press of Virginia, 1973, 164 p. ainsi que Lillich (R.) « Intervention to protect human rights » *Mc Gill Law Journal*, n° 205, 1969 ; Scott-Fairley (H.) « State actor, humanitarian intervention and international law : reopening Pandora's box » *Georgia Journal of International and comparative Law*, 1981, vol. 10 n° 1 p. 29-63 ; Schweisfurth (Theodor) « Operation to rescue nationals in the third states involving the use of force in relation to the protection of human rights » *German yearbook of international law*, n° 23, 1980, p. 159-180 ; Panzera (Af.) « A proposito del "raid" statunitense in Iran » *Rivista di diritto internazionale*, Milan, 1981, p. 67-82 ; Teson (F.R.) *Humanitarian intervention : an inquiry into law and morality*, Transnational publishers, New York, 1988, 272 p.

(19) Ainsi, lors de l'intervention à Suez, en 1956, le Lord Chancelier s'exprimant à la chambre des Lords affirmait : « self-defense undoubtedly includes a situation in which the lives of State's national abroad are threatened and it is necessary to intervene on that territory for their protection », v. Ronzitti, *A ricorso alla forza armata a protezione dei cittadini all'estero e per ragioni di umanità*, Pisa 1980, p. 23.

(20) Reisman, « Humanitarian intervention to protect the Ibos », in Lillich *Humanitarian intervention...*, op. cit. 1975, p. 167.

ces proclamations fondent l'illégalité de l'intervention sur son caractère « attentatoire » (21) à la personnalité de l'Etat et aux éléments politiques, économiques et culturels qui la constituent.

Trois questions occupent alors les débats sans qu'on puisse toujours y distinguer clairement la conformité au droit et la conformité à la morale, la légalité et la légitimité : en faveur de *qui*, *quand* et *comment* l'« intervention d'humanité » peut-elle être tolérée ? Son admissibilité semble, en effet, varier d'abord en fonction des *bénéficiaires*. Elle est plus aisément admise lorsqu'elle est conduite en faveur des nationaux de l'Etat intervenant. Elle transpose ce que le droit international reconnaît depuis longtemps : le droit pour l'Etat de demander réparation des dommages que son national a subi à l'étranger. La vieille institution de la protection diplomatique a toujours autorisé un gouvernement à prendre fait et cause pour son ressortissant maltraité. Prendre fait et cause par la voie diplomatique ou par l'usage de la force après épuisement des démarches traditionnelles ne sont que deux formes d'exercice d'un même titre juridique issu du lien de nationalité. L'action entreprise est également pour divers juristes une forme particulière de la légitime défense. Ils renvoient donc aux analyses de l'article 51 de la Charte de l'ONU (22). Plus difficile à justifier sont l'intervention en faveur des nationaux de l'Etat contre lequel l'intervention a lieu ou celle en faveur de ressortissants d'Etats tiers. Quant aux *critères* de déclenchement de l'intervention ils sont décrits en termes extrêmement généraux. Le droit d'intervenir n'étant ouvert qu'en cas de danger imminent pour la vie des bénéficiaires. C'est donc la notion d'urgence, au sens quasi médical qui est la condition légitimante (23). Elle est évidemment impossible à codifier tant la pratique est hétérogène et les comportements des Etats sont sélectifs. Nul n'ignore l'interférence des intérêts stratégiques dans l'application du droit international. En 1965, environ 300 000 personnes d'origine chinoise furent assassinées en Indoné-

(21) Expression employée par l'article 18 de la Charte de l'OECE. La résolution 36/103 de l'Assemblée générale portant « déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats » adoptée par 120 voix contre 22 (la plupart des occidentaux, le Japon et le Venezuela) vise aussi l'intention de « changer le système politique »... de « destabiliser ou compromettre la stabilité », « compromettre l'ordre politique »... aucune disposition ne considère comme intervention illicite l'octroi de secours humanitaires à des populations en détresse.

(22) Lillich (R.) « Forcible self-help by states to protect human rights » *Iowa Law Review*, 1967, p. 330 ; Schweisfurth (T.) « Operation to rescue nationals in third states involving the use of force in relation to protection of human rights », *German yearbook of international law*, vol. 23, 1980, p. 159-180.

(23) Nanda « The United states action in the 1965 Dominican crisis » *Denver Law journal*, 1966 p. 439.

sie ? Les faits furent rapportés dans la presse, aucune « intervention d'humanité » ne fut organisée en leur faveur... pas plus qu'au Tibet ou au Kampuchéa... Enfin quant aux *conditions* de déroulement de l'intervention, les auteurs les encadrent dans des limites assez strictes : proportionnalité de l'usage de la force au risque encouru ; atteinte minimale au principe d'autodétermination et de non ingérence politique, limite de durée assurant un prompt désengagement après le sauvetage ; saisine immédiate des organismes internationaux compétents, sur le plan régional ou universel (24).

III. LA LICITE CONDITIONNELLE DE « L'ASSISTANCE HUMANITAIRE »

Qu'elle soit unilatérale ou multilatérale, étatique ou intergouvernementale, l'« intervention d'humanité » met en jeu la force armée ou la diplomatie afin de faire cesser, par la pression, des manquements graves aux droits de l'homme mettant en péril la vie de nombreux individus. Toute différente dans ses modalités, l'« assistance humanitaire » met en jeu des secouristes, privés ou publics, chargés de soulager les souffrances, sauver les vies, nourrir les corps, organiser l'installation, le transit ou le retour de populations déplacées à l'intérieur de leur propre pays ou à l'extérieur de celui-ci. Elle ne devrait pas se heurter au principe de non-ingérence en ce que celui-ci, on l'a dit, ne vise que les Etats et les organisations intergouvernementales. Or précisément, ces dernières ont un rôle éminent à jouer dans ce domaine, depuis longtemps (25). Les Etats aussi, depuis peu. Les organisations non gouvernementales, surtout depuis les années 1970, y ont désormais une place majeure (26).

(24) Moore, « The control of foreign intervention in international Conflict, *Virginia Journal of international law* 1969, p. 205.

(25) HCR : Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés ; UNDRP : sigle anglais du Bureau du coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophes ; UNICEF/FISE : Fonds international de secours à l'enfance ; OMS : Organisation mondiale de la santé ; PAM : Programme alimentaire mondial ; PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement ; CEE : Communauté économique européenne ; OIM : Organisation Internationale des Migrations...

(26) Notamment Action internationale contre la faim (AICF), Aide médicale internationale (AMI), Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), Médecins sans frontières (MSF), Médecins du monde (MDM), Hôpital sans frontières (HSF), OXFAM, Frères des hommes, CONCERN, Christian aid, Secours catholique, Secours populaire...

Or les actions humanitaires ont toujours exigé, pour être licites, une autorisation, un agrément de l'Etat sur le territoire duquel elles étaient entreprises. La souveraineté absolue, si elle protège les Etats faibles contre les convoitises territoriales, les appétences stratégiques ou les cupidités impériales, délimite aussi le territoire national comme on clôture une propriété. Elle condamne parfois des pans entiers d'une des composantes de l'Etat, sa population, à la non-assistance lorsque, victime de catastrophes naturelles ou politiques elle est privée des secours étrangers pourtant disponibles. Le révoltant gâchis est à la mesure du nombre de vies qui auraient pu être épargnées sans cette conception de la souveraineté-fortification... Ils sont des dizaines de milliers, des millions peut-être qu'on a laissés à l'agonie ou handicapés à jamais, dans d'indicibles souffrances, à portée de main des sauveteurs. Les diverses tentatives destinées à accélérer l'envoi et la distribution des secours n'ont, dans le passé, jamais abouti alors qu'elles demeuraient extrêmement prudentes sur le plan de la souveraineté. Ainsi, la Société des Nations avait-elle, dès 1923, examiné divers documents relatifs à une « Fédération des Etats pour le secours mutuel aux populations frappées de calamités » (27) puis en 1926 un projet d'« Union internationale de secours (UIS) » qui prolongeait le projet Ciralo (28), lui-même suivi en 1927 d'une convention et de statuts établissant une union internationale de secours approuvés par la Conférence internationale de Genève le 12 juillet 1927 (29). Mais le texte final de la convention, tout entier articulé autour de l'entraide interétatique, comportait un article 4 aux termes duquel : « L'action de l'UIS dans chaque pays est subordonnée à l'agrément du Gouvernement ». Elle était en revanche animée d'un souci d'aménagement méthodique des ressources disponibles et de préparer tout progrès du droit international dans ce domaine. Cinquante-sept ans plus tard, l'avant-projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence en cas de catastrophe présenté par l'UNDRO le 18 juin 1984 au Conseil économique et social de l'ONU était plus hardi. Tout en rappelant le principe du respect de la souveraineté de l'Etat bénéficiaire et de la non-ingérence dans ses affaires intérieures, sur l'exigence d'une coopération avec les autorités compétentes de cet Etat, le texte prévoyait toute une série de facilités

(27) V. Documents relatifs au projet du sénateur Ciralo, communiqué au Conseil et aux membres de la SDN le 10 novembre 1923.

(28) Résolution du Conseil du 14 décembre 1925, projet soumis à tous les états le 15 janvier 1926, Publication de la SDN, Questions économiques et financières 1926. II.1.

(29) Conférence internationale pour la création d'une Union internationale de secours, Genève, 4-12 juillet 1927, acte final daté du 30 août, Publication de la SDN, Questions juridiques, 1927, V. 17.

d'accès à la zone sinistrée (30). Il répondait, au moins en partie au souci des ONG quant à l'effectivité de l'assistance. Leur était d'ailleurs offerte la faculté de souscrire un engagement écrit pour en appliquer les dispositions dans les opérations auxquelles elles participeraient (31). Bien qu'encre encore marqué d'interétatisme ce texte a été sans doute prématurément présenté. L'organisation internationale était encore en proie à une conception de la souveraineté insensible aux considérations humanitaires. Il n'a donc pas reçu l'adhésion des Etats membres.

Qu'on ne s'y trompe pas, l'action humanitaire ne réclamait en aucune façon un déni de souveraineté. Elle exigeait seulement que les prérogatives souveraines s'exercent de façon plus humaine. L'objectif souhaité par Bernard Kouchner et ses amis, depuis vingt-cinq ans était d'introduire dans l'ordre juridique international le droit de secourir à travers les frontières les victimes de toutes les catastrophes : naturelles et politiques. Pour que plus jamais la Croix rouge soit empêchée ou dissuadée d'agir à Auschwitz (32). Entreprise d'autant plus délicate que précisément, les jeunes Etats, jaloux de leur souveraineté récemment et chèrement acquise, et les pays de l'Est dont la souveraineté dissimulait encore partiellement l'échec économique et social, étaient majoritaires à l'ONU et s'opposaient à ce type de projet.

L'accélération de l'histoire et la détermination de quelques-uns ont bouleversé les pronostics. La pérestroïka à l'Est, l'essor de la démocratie au Sud, le soutien de la diplomatie française, la pratique de l'action humanitaire... enlevèrent au « devoir d'ingérence » la connotation répulsive qu'il avait encore il y a quelques années.

A. Des catastrophes naturelles et autres situations d'urgence du même ordre...

François Mitterrand, manifestement acquis à notre idée du « devoir d'ingérence » humanitaire lui donna une solennelle consécration lors du

(30) Assemblée générale, Conseil Economique et social doc. A/39/267/Add. 2 et E/1984/96/Add. 2, 18 juin 1984, article 7.

(31) Ibidem, article 26.

(32) V. Jean-Claude Favez *Une mission impossible, le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis* coll. Histoire, Ed. Payot Lausanne, 1988, 429 p. Sur les limites de l'action du CICR. V. également Isabelle Vichniac *Les stratégies de la bonne conscience*, Alain Moreau éd., Paris, 1988.

transfert des cendres de René Cassin au Panthéon, le 5 octobre 1987 : « Parce qu'elle est celle de chaque homme, disait-il, la souffrance relève de l'Universel. Le droit des victimes à être secourues dès lors qu'elles appellent au secours et secourues par des volontaires qui se veulent professionnellement neutres, dans ce qu'on a appelé, il y a peu, « le devoir d'ingérence » humanitaire dans les situations d'extrême urgence tout cela, n'en doutons pas, figurera un jour dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Tant il est vrai qu'aucun Etat ne peut être tenu pour propriétaire des souffrances qu'il engendre ou qu'il abrite ». La Cour internationale de justice avait déjà admis que « la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays... ; ne saurait être considérée comme une intervention illicite » (33) mais elle n'avait en aucune manière présenté cette fourniture comme un droit des victimes à être secourue ou comme l'exercice d'un droit d'accès par leurs sauveteurs. Tout au plus comme une exception au principe de non-intervention.

A l'initiative de la France, et sur proposition de Bernard Kouchner, devenu Secrétaire d'Etat à l'action humanitaire, l'Assemblée générale de l'ONU adoptait, le 8 décembre 1988, la résolution 43/131 intitulée : « Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre » (34). On ne se livrera pas à une exégèse du titre de cette résolution dont il apparaît à l'évidence qu'il est le fruit d'un compromis établi au sein de la 3^e commission de l'Assemblée générale entre ceux qui souhaitaient inclure dans le champ d'application du texte les catastrophes politiques et ceux qui souhaitaient les en exclure. Le droit à l'assistance a accompli des progrès incontestables grâce à ce texte. La France qui l'a proposé poursuivait un double objectif : inclure l'assistance humanitaire dans le cadre général des Nations Unies en matière de droits de l'homme ; faire reconnaître par l'ONU que les ONG humanitaires devaient bénéficier de facilités d'accès et d'intervention comparables à celles qui sont actuellement accordées aux organismes de secours visés dans les conventions de Genève de 1949 et les protocoles additionnels de 1977. L'entreprise ne fut pas simple sur le plan diplomatique et la conception sanctuarisée de leur souveraineté qu'exprimaient certains Etats comme l'Inde, le Brésil, l'Éthiopie donna lieu à des

(33) CIJ aff. des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, Arrêt du 27 juin 1986 § 242.

(34) L'auteur de cet article fit partie de la délégation française à la 43^e Assemblée générale, en qualité de chargé de mission auprès du Ministre dans le cabinet de B. Kouchner, pour la promotion de ce projet et la négociation de ses dispositions.

négociations prolongées jusqu'à la veille de l'adoption de la résolution 43/131 par la 3^e commission. La résolution 45/100 fut mieux accueillie, le climat avait changé et le texte comportait des éléments nouveaux facilement acceptés. La mise en œuvre de ces principes dans la pratique humanitaire internationale postérieure a manifestement favorisé la première de ces deux tendances (35) d'autant que le principe de subsidiarité posé par la résolution offre à l'Etat sur le territoire duquel la catastrophe surgit la priorité de l'action.

a) *Un principe de subsidiarité à finalité humanitaire.* Ce texte, co-parainé par une trentaine de pays (36), consacre en cas d'urgence à la fois le rôle des ONG agissant de manière impartiale et neutre et le principe selon lequel l'accès aux victimes est indispensable (37). Le léger décalage qu'on a pu constater dans la détermination de la procédure d'assistance entre : la résolution 43/131, l'arrêt de la Cour dans l'affaire du Nicaragua et la résolution de l'Institut de droit International de 1989 (38) n'est pas aussi net qu'on a pu le dire, si l'on observe que, dans la résolution 43/131, le principe de subsidiarité y découle à la fois d'une exigence d'efficacité qui place au premier rang des préoccupations le sort des victimes et de la nécessité consécutive d'organiser des secours rapides en leur faveur.

1) *Le droit des victimes à être secourues...* Il s'agit moins de rechercher l'établissement d'un droit nouveau en faveur des sauveteurs éventuels que d'établir celui des victimes à être secourues par eux. Ce qui revient certes au même sur le plan de l'accessibilité, mais qui inverse la logique juridique en ce qui concerne les véritables titulaires du droit en question. Il est vrai aussi que les textes adoptés par l'ONU retiennent de façon beaucoup moins explicite ce que nous avons proposé de droits subjectifs en faveur des victimes : Ils ne consacrent pas le droit « à l'assistance humanitaire » qui figurait dans le projet de résolution que l'auteur du présent article avait proposé en janvier 1987 (39). La question à laquelle devront répondre les futurs textes humanitaires des Nations Unies et la codification des principes qu'il convient d'engager est la suivante : *Quels sont les droits*

(35) Au Sud-Soudan, au Libéria, au Kurdistan notamment.

(36) Bahreïn, Bangladesh, Belgique, Bénin, Cameroun, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Danemark, France, Italie, Japon, Jordanie, Luxembourg, Malte, Mauritanie, Népal, Niger, Philippines, Portugal, République centrafricaine, Tchad, Togo, Zaïre.

(37) Préambule 9^e et 10^e alinéa ; et dispositif § 4.

(38) Notamment Marie-José Domestici-Met in « Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire », *Annuaire Français de droit International*, 1989, p. 135 et s.

(39) Cf. *Le devoir d'ingérence*, op. cit. p. 291 et 292.

de l'homme qui seraient bafoués au cas où les victimes ne seraient pas secourues ? On en dresserait aisément la liste. Elle figure pour l'essentiel dans les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme : le droit à la vie dont l'article 6 du Pacte sur les droits civils et politiques précise qu'il est inhérent à la personne humaine et doit être protégé par la loi ; le droit qu'a toute personne de « jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre », droit dont la mise en œuvre est schématiquement posée à l'article 12 du Pacte sur les droits économiques sociaux et culturels ou encore le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, droit dont l'articulation est organisée par l'article 11 du même Pacte...

Que le destinataire des secours soit l'individu ne fait donc aucun doute. Pour autant, la résolution 43/131 ménage, grâce au principe de subsidiarité, la souveraineté de l'Etat affecté auquel est tout naturellement reconnu le rôle premier dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire (40). En d'autres termes, les organisations humanitaires et les autres Etats n'interviennent que dans la mesure où l'Etat territorialement compétent n'est pas en mesure d'organiser l'aide, en raison même de la catastrophe. Par exemple lorsque ses moyens de communications sont détruits, lorsque ses équipements logistiques ne sont plus opérants ou encore demeurent indisponibles, lorsque l'accessibilité des victimes depuis l'étranger est supérieure à celle existant sur le territoire national ou encore parce que les moyens techniques, économiques, les besoins alimentaires sanitaires, médicaux nécessaires sont d'une ampleur telle que le niveau de développement de l'Etat concerné ne lui permet pas de faire face seul aux nécessités de l'heure. Plus délicate est la situation dans laquelle l'Etat dispose de ces moyens et que l'accessibilité des victimes est sans obstacles majeurs à partir du territoire national mais que le gouvernement du pays en cause refuse de façon délibérée de porter assistance aux victimes. Le principe de subsidiarité autorise-t-il, dans ce cas, l'intervention des organisations humanitaires ? La résolution 43/131 demeure, il est vrai, limitée à l'énoncé du principe selon lequel le rôle « premier » revient à l'Etat sur le territoire duquel la catastrophe a eu lieu. On pourrait en déduire que l'exercice d'un rôle « second » dévolu aux organisations humanitaires est automatique dès lors que le « premier » ne s'est pas exercé. Une telle interprétation se déduit de la logique d'ensemble de la résolution 43/131 qui repose toute entière sur l'intérêt des victimes. La pratique subséquente confirme cette

(40) Dispositif § 2.

interprétation. En effet, la résolution 43/131 part d'une évidence : les catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre ont des conséquences graves sur les plans économique et social pour tous les pays touchés. Par conséquent, laisser leurs victimes sans assistance humanitaire « représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme » (préambule § 8). L'urgence commande la rapidité d'intervention et le document exprime le souhait que la communauté internationale puisse « répondre rapidement et efficacement aux appels à l'assistance humanitaire d'urgence lancée notamment par le Secrétaire général » des Nations Unies (préambule § 5). Ces dernières se déclarent convaincues que « la rapidité permet d'éviter que le nombre de ces victimes ne s'accroisse tragiquement » (Idem § 10).

2) ... exige un libre accès aux victimes. Le principe libre accès aux victimes est sans doute la partie la plus « révolutionnaire » de ce texte. Jamais affirmé jusqu'alors, il va découler du « considérant » selon lequel l'ONU se déclare « préoccupée par les difficultés que peuvent rencontrer les victimes... pour recevoir une assistance humanitaire » (préambule § 9). La réponse des Nations Unies est désormais claire ; l'accès aux victimes ne saurait être entravé ni par l'Etat touché ni par les Etats voisins. Certes les difficultés que rencontrent les organismes de secours pour atteindre les victimes sont fréquemment les obstacles naturels, mais elles sont aussi le fait des hommes : des autorités locales, nationales, des insurgés ou des mouvements incontrôlés. De surcroît, la souffrance humaine est parfois utilisée pour promouvoir des objectifs politiques. Les secours extérieurs destinés à les soulager sont parfois détournés. La Commission indépendante avait déjà acquis la conviction que le respect des prérogatives souveraines des Etats « ne doit pas être assuré au détriment des problèmes humanitaires » (41). L'ONU invite précisément les Etats qui ont besoin d'une telle assistance à en faciliter la mise en œuvre notamment par « l'apport de nourriture, de médicaments ou de soins médicaux, pour lesquels l'accès aux victimes est indispensable » (préambule § 10, et dispositif § 4). Cette exigence d'accessibilité oblige aussi bien l'Etat concerné que les Etats voisins, limitrophes, sollicités de participer étroitement aux efforts internationaux de coopération avec les pays touchés, « en vue d'autoriser le transit de l'assistance humanitaire » (dispositif § 6). Cette disposition est d'autant plus importante qu'on connaît des situations où le transit des secours a été entravé, voire

(41) *Le défi d'être humain*. Rapport de la Commission sur les questions humanitaires internationales, Ed. Berger-Levrault Paris, 1988.

empêché par les Etats limitrophes. Ainsi lors de la guerre du Biafra en 1968, le Cameroun avait refusé de laisser passer les convois de la Croix-Rouge au nom d'un principe de « neutralité ». Une telle attitude ne serait pas aussi aisément admise aujourd'hui de la part de l'opinion publique et elle serait en contradiction avec les principes posés par les résolutions d'origine française adoptées par l'ONU.

Concours de circonstances ? Au lendemain du vote de la résolution 43/131, l'Arménie soviétique subissait un des plus graves tremblements de terre de l'histoire et l'URSS de la pérestroïka était la première à appliquer la résolution du 8 décembre 1988. Elle acceptait les médecins, les sapeurs-pompiers, les logisticiens français et même les journalistes sans visa... En tout 514 hommes dont 57 médecins, 53 tonnes de matériel, des secours apportés par avion, par train et par bateau... au total près de 20 MF engagés... L'URSS a salué le caractère exemplaire de cette aide. L'UNDRO également. L'importance de ce libre accès aux zones sinistrées a été perçue par divers organes du système des Nations Unies et à cet égard, il y a lieu de mentionner une importante initiative du Conseil mondial de l'alimentation (CMA). Il proposait dans sa déclaration du Caire en 1989 la conclusion d'un accord international pour le transport en toute sécurité des secours alimentaires d'urgence (42). Considérée comme une contribution à l'application de la résolution 43/131, cette proposition a été réexaminée à sa seizième session à Bangkok en mai 1990 (43).

b) Des couloirs d'urgence humanitaires. En Arménie, les sauveteurs n'ont bénéficié évidemment que d'un simple droit de transit, préfigurant les *couloirs d'urgence* que la France proposait deux ans plus tard pour la seconde résolution humanitaire de l'Assemblée générale de l'ONU. Elle était à la fois respectueuse de l'exigence de libre accès aux victimes et de la légitime susceptibilité des souverainetés. Il est bien clair que l'Etat tout en demeurant parfaitement souverain sur sa mer territoriale y admet – en vertu de la convention de l'ONU sur le droit de la mer de 1982 – le droit de passage inoffensif en faveur des navires de tous les autres Etats (article 17). Or ce texte autorise l'arrêt et le mouillage « en cas de force majeure ou de détresse ou dans le but de porter secours à des personnes, des navires ou des aéronefs en danger ou en détresse » (article 18). La transposition aux actions humanitaires terrestres comporte non seulement

(42) Nations Unies, Assemblée générale, *Documents officiels*, 44^e session, Supplément n° 18 (A/44/19).

(43) V. Rapport du Secrétaire général sur le *Nouvel ordre humanitaire international*, A/45/587, 24 octobre 1990, p. 8.

la norme permissive mais aussi, pour des raisons de réalisme face aux contraintes que représentent les exigences des prérogatives territoriales des Etats, les limites de ce droit de passage. Elle fut facilitée par le vaste mouvement d'adhésion au principe de libre accès aux victimes qui se développa en 1989 et 1990.

1) *L'adhésion au principe de libre accès.* Le Président Mitterrand inaugurant la session de Paris de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, le 30 mai 1989, avait ouvert la voie en affirmant que : « l'obligation de non-ingérence s'arrête à l'endroit précis où naît le risque de non-assistance ». Les juristes les plus éminents du monde, progressivement convaincus de la pratique croissante et de l'opinion selon laquelle cette pratique était l'expression du droit, avaient procédé à une codification privée du principe. Le 14 septembre 1989, à Saint-Jacques-de-Compostelle, l'Institut de Droit International adoptait, sur le rapport de M. Sperduti, une résolution sur les relations entre les droits de l'homme et la non-intervention. Aux termes de l'article 5 de ce texte, « L'offre, par un Etat, un groupe d'Etats, une organisation internationale ou un organisme humanitaire impartial tel que le Comité international de la Croix Rouge (CICR), de secours alimentaires ou sanitaires à un Etat dont la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé ne saurait être considéré comme une intervention illicite dans les affaires intérieures de cet Etat... ; les secours seront accordés sans discrimination. Les Etats sur le territoire desquels de telles situations de détresse existent ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires ».

Au fur et à mesure que ces idées ont avancé dans le monde, elles ont reçu l'appui d'anciens chefs d'Etat ou de gouvernements et de hauts responsables les plus divers. Ainsi l'Interaction Council, où siègent de personnages qui ont marqué l'histoire contemporaine (44), affirmait dans sa déclaration de Lisbonne du 11 mars 1990 que, parmi les mesures qui devront être prises pour la définition d'un ordre mondial où l'interdépendance serait mieux gérée, figurait : « l'incorporation au droit international du droit d'assistance humanitaire, c'est-à-dire du droit des organisations humanitaires d'assister, du droit de demander une assistance et du droit de la recevoir ».

(44) Présidé par Helmut Schmidt, l'Interaction Council est composé notamment de : Giulio Andreotti, Lord Callaghan of Cardiff, Jacques Chaban-Delmas, Gerald Ford, Malkom Fraser, Valéry Giscard d'Estaing, Selim Hoss, Miguel de la Madrid Hurtado, Adolfo Suarez, Pierre Elliot Trudeau, Ola Ulsén... Son siège se trouve 821 United Nations Plaza, 7th floor, New York, 10017 USA.

2) *La mise en œuvre du principe de libre accès.* Il restait donc à engager la réflexion sur les *couloirs d'urgence*. La nouvelle proposition de la France à l'initiative de laquelle se trouvait de nouveau le Secrétaire d'Etat français chargé de l'action humanitaire était plus limitée dans son objet. Elle réunit, du même coup plus aisément un consensus. Elle a été adoptée le 14 décembre 1990, c'est la résolution 45/100. Plus prospective aussi elle propose d'étudier l'établissement de ces corridors humanitaires, dans les termes d'un rapport du Secrétaire général de l'ONU élaboré en octobre 1990 à partir des réponses gouvernementales au questionnaire adressé par celui-ci sur la base de la résolution 43/131 (45). La partie de ce rapport qui décrit les couloirs d'urgence humanitaires reprend en partie les propositions faites par la France sur ce droit de passage sanitaire. Il convenait de lui assurer à la fois une acceptation diplomatique la plus large et une efficacité humanitaire la moins réduite possibles. A cette fin il nous est apparu qu'il fallait en limiter l'exercice à un quintuple point de vue. *Limité dans le temps* il s'agit d'un droit de simple transit réduit à la durée nécessaire aux secours ; *limité dans l'espace* il doit être borné aux seuls trajets d'accès ; *limité dans l'objet* il n'a d'autre fonction que l'apport de soins, médicaments, matériels médico-chirurgical, nourriture, à l'exclusion de toute autre forme d'assistance ; *limité dans l'exercice* il doit 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 sur le droit de la mer de 1982 ; *limité par une déontologie* afin de prévenir la 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 (Résolution 43/131 préambule alinéa 12). Certes cette déontologie est déjà largement établie, d'abord par les conventions de Genève de 1949 et par les protocoles de 1977 ainsi que par la pratique de la Croix Rouge et du Croissant Rouge ; ensuite par la Cour internationale de Justice selon laquelle l'aide humanitaire doit être assurée sans discrimination aucune... doit se limiter à : « prévenir et alléger les souffrances des hommes et protéger la vie et la santé (et) faire respecter la personne humaine... » (46). La résolution 45/100 comporte enfin des dispositions relatives à l'évaluation de l'ampleur des catastrophes. Il s'agit d'optimiser les secours en les adaptant aussi exactement que

(45) Documents officiels de l'Assemblée générale, 45^e session, A/45/587, 27 octobre 1990, § 26.

(46) CIJ aff. des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, Arrêt du 27 juin 1986 § 243.

possible aux besoins réels des victimes afin d'éviter les dysfonctionnements de l'aide rencontrés dans le passé. Ce qui exige une expertise correcte et rapide des priorités.

De tels « couloirs d'urgence » ont été mis en place au cours des différentes opérations humanitaires récentes. Ainsi, par exemple une mission inter-agence des Nations Unies, dépêchée par le Secrétaire général et conduite par le directeur du PAM (47) a conclu un accord en juin 1991 avec le gouvernement soudanais au terme duquel une opération de ravitaillement des populations du Sud-Soudan, en situation précaire s'effectuerait notamment par l'itinéraire fluvial Kosti-Malakal-Nassir, empruntant le Nil bleu et la rivière Sobat, reconnu comme « corridor humanitaire ». L'opération « life line » qui avait été conduite auparavant était également une préfiguration de ces corridors à travers lesquels la Communauté européenne avait déjà en 1990 acheminé l'aide par l'intermédiaire des organisations non-gouvernementales.

B. ... aux violations des droits de l'homme fondant l'action humanitaire transfrontière

Les Etats peuvent-ils obtenir un titre juridique à exercer une « ingérence licite » en cas de catastrophe politique ? La résolution 688 du Conseil de sécurité constitue-t-elle une exception remarquable ou un précédent porteur d'habilitations futures ? Si un doute pouvait encore planer sur le droit d'assistance humanitaire lors de violations graves des droits de l'homme, le texte adopté en faveur des kurdes d'Irak constitue un progrès considérable. Il met d'ailleurs en œuvre pour la première fois une proposition que la France avait avancée durant la négociation de la Charte de l'ONU. Dans une lettre datée du 21 mars 1945 elle affirmait que la réserve de compétence nationale ne devait pas s'appliquer lorsque « la violation manifeste des libertés essentielles et des droits de l'homme constitue par elle-même une menace susceptible de compromettre la paix ». Cette proposition ne fut pas retenue à l'époque. L'affaire du Kurdistan a permis d'en consacrer la substance, presque un demi-siècle plus tard.

(47) Programme alimentaire mondial.

a) *Violation des droits de l'homme et atteinte à la paix.* La guerre du Golfe qui a éclaté au début de 1991 a eu notamment comme conséquence des violations graves des droits de l'homme en Irak. Elles ont entraîné un afflux massif de plus de 1,5 million de personnes vers les montagnes qui séparent le pays de la Turquie et de l'Iran. Confrontées à une tragédie sans précédent, les Nations Unies ont mis en place, grâce aux ressources mises à sa disposition par la communauté internationale, une opération humanitaire sans précédent, sous l'autorité du prince Sadruddin Aga Khan (48). La résolution 688 du Conseil de Sécurité applique ces prescriptions pour le cas particulier des kurdes d'Irak. Ces derniers ont, par leur souffrance, leur martyre, leur douleur offert à la communauté internationale l'occasion de franchir un nouveau seuil qualitatif majeur : celui du Conseil de Sécurité. Jusque-là on était demeuré au niveau des principes, sur le plan de l'éthique et de la politique. L'Assemblée générale délibère, proclame, déclare. Elle ne décide pas d'actions sur le terrain. Toute différente est la compétence du Conseil de Sécurité qui est l'organe de décision dont les votes, on le sait, peuvent déboucher sur des mesures d'ingérence matérielle licites puisque décidées par l'organe habilité dans ce domaine. Or il a, dans la lignée des textes précédents décidé d'insister pour que « l'Irak permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Irak et qu'il mette à leur disposition tous les moyens nécessaires à leur action ». On aura noté la similitude de terminologie, donc de conception entre les textes. Pour autant, la résolution 688 qui se réfère expressément à l'article 2 § 7 de la Charte, situe clairement son action dans le cadre de ses responsabilités en matière de maintien de la paix. Maintien qui peut être menacé par les conséquences internationales d'une situation intérieure. C'est le point de vue exprimé avec fermeté devant le Conseil de Sécurité le 5 avril 1991, par plusieurs représentants de membres du Conseil ou de membres de l'organisation invités à leur demande (sans droit de vote) (49).

(48) V. notamment le dossier spécial de la revue du HCR *Refugiés* de juin 1991, p. 11 à 34.

(49) Ont particulièrement insisté sur la menace que représentent les méthodes de répression de l'Irak pour la stabilité, la sécurité et la paix dans la région, les représentants de la Turquie (S/PV 2982 du 5 avril 1991, p. 3/5), de l'Iran (Ibid p. 13/15), de la Roumanie (quoi que réservé sur le risque de créer un précédent, Ibid p. 23), de la Côte d'Ivoire (Ibid p. 41), de la France (Ibid p. 52-55), de l'Autriche (Ibid p. 56-57), des Etats-Unis (Ibid p. 58), de l'URSS (Ibid p. 61), du Royaume-Uni (Ibid p. 66), de l'Espagne (Ibid p. 81), de la Suède dont le représentant a insisté sur la question de l'accès aux victimes touchées par la crise (Ibid p. 83) et du Canada (Ibid p. 91). Au contraire ont présenté des observations sur le caractère absolu des obstacles constitués par dispositions de l'article 2 § 7, les représentants du Yémen (Ibid p. 26), du Zimbabwe (Ibid p. 31), de Cuba (Ibid p. 46-47),

b) « Centres humanitaires », « Relais humanitaires », « gardes bleus » et « compétence territoriale. Fondée sur cette décision du Conseil de Sécurité de l'ONU l'action humanitaire de la France, des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne qui ont installé en territoire irakien des « centres humanitaires » et des « relais humanitaires », pour permettre le retour des kurdes déplacés, a acquis à la fois une légalité internationale incontestable et reçu un mandat de la communauté des Etats. La résolution 688 vise en effet à la fourniture d'une assistance humanitaire aux populations éprouvées. Elle s'est manifestée non seulement par des parachutages de vivres, de médicaments et de matériel de survie, mais aussi par l'organisation sur place d'un minimum de structures animées par des personnels étrangers ou internationaux. Aux termes d'un memorandum d'accord conclu entre le prince Sadruddin Aga Khan (50) et le Ministre des affaires étrangères d'Irak le 18 avril 1991, une présence humanitaire est assurée partout où celle-ci peut être nécessaire. Le texte précisait à son article 4 : « This shall be ensured through the establishment of UN sub-offices and Humanitarian centres (UNHUCs), in agreement and cooperation with the government of Iraq ». Ces centres humanitaires animés par des personnels civils de l'ONU, des institutions spécialisées compétentes et des personnels des ONG cooptés ainsi que du CICR de la Ligue des Sociétés de Croix rouge et du Croissant rouge, sont dotés de compétences générales d'assistance alimentaire, médicale, de réhabilitation agricole et d'organisation d'abris pour les populations qui ont fui l'Irak et envisagent d'y retourner. Ils ont été mis en place dans le Nord de l'Irak. Ceux qu'avaient installés les alliés, notamment à Zakho, ont été progressivement transférés au profit des Nations Unies. Quant aux relais humanitaires l'article 7 les inscrit dans l'aménagement des routes de retour : « Routes of return, with relay stations along the way as well as logistic back up capabilities, will be set up urgently in cooperation with the Iraqi authorities to provide to civilians, particularly the women and children as well as aged and sick going back to their home areas, the food, aid, shelter and basic health care

et de l'Inde qui tout en reconnaissant le risque pour la paix et la sécurité engendrée par la situation s'est abstenu (Ibid p. 62). On notera la remarquable déclaration de l'Equateur qui, en dépit des traditions juridiques de l'Amérique du Sud a rappelé la proposition qu'il avait faite aux Etats latino-américains en vue de faire connaître que l'action conjointe exercée pour protéger les droits de l'homme « ne vas pas à l'encontre du principe de non-intervention » (Ibid p. 33-35).

(50) Délégué exécutif du Secrétaire général des Nations Unies pour le programme humanitaire relatif à l'Irak, au Koweït et aux zones frontières Irak/Iran et Irak/Turquie.

they will need along the way »... (51). Ils sont dotés d'un réseau de communication radio autonome. Plus remarquable, du point de vue des principes, est l'installation sur le sol irakien de quelques centaines de *gardes bleus* en vertu de l'accord conclu le 23 mai 1991 entre les Nations Unies et l'Irak. Ils sont fournis par l'administration de l'ONU 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 sont ni des forces de maintien de la paix, ni une force d'interposition, ni des policiers, en dépit de certaines affirmations erronées de la presse occidentale lors de l'arrivée des premiers gardes bleus à Dohouk, après le retrait de l'armée irakienne, le 19 mai 1991. Ils ont pour fonction d'observer, de surveiller et de faire rapport. Accessoirement ils assurent la protection des personnels et équipements des Nations Unies sur tout le territoire irakien et en aucune manière la sécurité des kurdes. Ils portent une arme personnelle qui devrait donc être suffisante pour cette fonction. Leur présence a pour vocation essentielle d'être hautement visible mais symbolique (52).

Certes on peut toujours déceler dans la résolution 688 le fruit d'une majorité de circonstances et vouloir déduire de l'opposition de certains Etats une perte d'opposabilité de la décision. Ce raisonnement est erroné pour un double motif. D'une part le Conseil de Sécurité est habilité à prendre de telles décisions par tous les Etats membres qui, en adhérant à la charte de l'ONU, ont individuellement souscrit à ses dispositions, notamment à l'article 25 par lequel ils conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil. D'autre part, pas plus que la loi interne n'est moins obligatoire du fait qu'elle est rarement votée par un parlement unanime, la résolution du Conseil de Sécurité (sous réserve de l'accord des cinq membres permanents) n'est pas moins obligatoire du fait de

(51) L'ensemble de la presse occidentale s'est félicité de la décision d'établir ces camps provisoires, v. *Financial Times* du 19 avril, *Daily Telegraph* et *Daily Mail*, *Guardian* et *Times* du même jour. Toutefois le *Guardian* s'interrogeait sur le risque de tension que ce précédent était susceptible d'engendrer dans la mesure où on ne manquerait pas de rappeler que les Etats-Unis et la Grande-Bretagne avaient, au nom du principe de non-ingérence, condamné l'intervention vietnamienne dans le Cambodge de Pol Pot. La presse allemande a salué l'intervention de M. Genscher devant le Bundestag le 17 avril qui y a soutenu la résolution 688 et la création de centres de protection en Irak. V. la *Frankfurter allgemeine zeitung* du 18 et du 19.

(52) V. les explications données par Sadruddin Agha Khan au Sénat des Etats-Unis le 11 juin 1991 in *Congressional Record, Proceedings and debate of the 102d congress*, first session, vol. 137, n° 90, Washington, wednesday june 12, 1991.

l'opposition de certains Etats. C'est le cas de la résolution 688. De surcroît, les différents textes et mesures d'application ont été, pour certains d'entre eux, signés par les autorités irakiennes et se situent donc dans une perspective consensualiste classique.

Enfin les dispositions prises pour financer l'aide alimentaire et sanitaire aux populations civiles irakiennes procède aussi d'une « ingérence humanitaire » multilatérale. En effet, par sa résolution 706, votée le 15 août 1991, le Conseil de sécurité décide que l'Irak devra « vendre du pétrole pour financer l'achat de denrées alimentaires, de médicaments et de produits et fournitures de première nécessité pour la population civile aux fins de lui apporter une assistance humanitaire ». De surcroît, « convaincu de la nécessité d'assurer, par un contrôle efficace et la transparence du processus, la distribution équitable de l'assistance humanitaire à tous les groupes de la population civile irakienne » il déploie une « ingérence financière » en décidant que l'acheteur devra verser le montant intégral de tout achat de pétrole sur un compte-séquestre ouvert par l'ONU à concurrence de 1,6 milliard de \$. Gestion directe des intérêts commerciaux et financier d'un Etat par la communauté internationale, voilà encore une singularité qu'il convenait de souligner. L'Irak sera-t-il tenté de refuser de vendre son pétrole dans de telles conditions ? Il courra alors le risque de voir les fonds irakiens, actuellement gelés sur diverses places financières, utilisés comme « relais financiers » en attendant la reprise des livraisons de pétroles. Une fois de plus l'humanitaire autoriserait une modulation de l'exercice de la souveraineté, dans l'intérêt des ressortissants de l'Etat concerné...

c) Urgences humanitaires et renforcement de la réponse des organisations internationales. Les événements du Golfe et les différentes catastrophes survenues au cours des dernières années ont montré que l'actuel dispositif international d'assistance humanitaire souffrait de dysfonctionnements auxquels les Etats donateurs d'aide souhaitaient apporter remède. Le diagnostic est au demeurant sans surprise lorsqu'on connaît les maladies chroniques qui affectent les grandes structures universelles. On l'avait établi dans un autre secteur, au cours des années 1960-1970, celui de l'aide au développement avec les rapports Jackson, Martin Hill et le rapport du groupe des « vingt-cinq ». Ils avaient conduit, on le sait, à la restructuration du secteur économique et social de l'ONU et à l'institution d'un poste de Directeur du Développement sous l'autorité immédiate du Secrétaire général. On constate à peu près les mêmes dysfonctions et on propose des types solutions analogues aujourd'hui pour le secteur humani-

taire. Les chances de succès y sont supérieures en ce que l'objet de la réforme est mieux circonscrit et les problèmes à résoudre sont davantage conjoncturels.

1) *Un bilan dysfonctionnel.* Les opérations des organes subsidiaires ou des institutions spécialisées au Kurdistan ont révélé, une fois de plus, l'absence d'une véritable coordination, l'éparpillement des centres de décision, la concurrence des institutions des Nations Unies, la prolifération des appels de fonds et une insuffisante prise en compte du rôle des organisations extérieures au système des Nations Unies. De surcroît, le Bureau du Coordonateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe n'a pas été en mesure d'imposer la coordination opérationnelle qui lui incombe à l'égard des Etats et des organismes des Nations Unies. Il n'a pas non plus joué le rôle de relais financier des contributions versées au profit de ces organismes. Enfin, le représentant résident du PNUD, en sa qualité de représentant de l'UNDRO n'a pas assuré son rôle de coordination des secours. Si bien que les structures du système des Nations Unies ont agi en ordre dispersé. Il est vrai que leur mandat ne prend pas en compte toutes les situations d'urgence et que c'est l'interprétation extensive de leurs compétences qui ont permis à certaines structures de connaître des situations critiques résultant de conflits politiques. Il est vrai aussi que leurs domaines d'action se chevauchent, que leurs moyens financiers sont limités face à certaines situations et difficiles à mobiliser en cas d'urgence. L'évaluation des situations et des besoins requis est souvent insuffisante, et peu fiable. Ces raisons ont poussé divers Etats et le Secrétariat général des Nations Unies à proposer diverses solutions institutionnelles destinées à rendre le système plus efficient. Ces propositions ont été examinées par l'ECOSOC de l'été 1991 à Genève et renvoyés à la 46^e Assemblée Générale.

2) *Vers l'institution d'un Secrétaire général adjoint ?* Aux termes des diverses propositions présentées soit par les chefs de mission des Douze à Genève en juin 1991 soit par le groupe de travail de haut niveau présidé par M. Walker (53) soit par la France, le futur Secrétaire général adjoint devra être chargé exclusivement et directement des questions humanitaires à l'intérieur du système. Il devra diriger l'UNDRO, comme le prévoit la résolution 2186 de l'Assemblée générale, avec des pouvoirs et une autorité renforcée. Il devra bénéficier de la pleine confiance du Secrétaire général et des principaux donateurs. Il présidera les réunions regroupant les institutions des Nations Unies et les donateurs. En cas d'urgence, il

(53) Document du HLWG (High level working group ou document Walker du nom du représentant permanent de l'Australie à l'ONU).

pourra nommer un coordonnateur sur le terrain, de préférence l'un des représentants des agences des Nations Unies sur place. Le rôle de l'UNDRO, placé directement sous l'autorité du Secrétaire général adjoint, dont il devrait constituer le secrétariat, devra être réaffirmé, son efficacité devra être renforcée. Le Secrétaire général adjoint devra présider les réunions inter-agences qui se tiennent régulièrement à Genève et auxquelles participent les institutions humanitaires de l'ONU et extérieures au système ainsi que certaines ONG. Est également envisagé un Comité d'orientation pour les secours d'urgence convocable dans les 24 heures en cas de catastrophe pour évaluer la situation, répartir les tâches des différentes agences et veiller à la cohérence des évaluations, des appels de fonds et des actions.

3) *Vers l'institution d'un Corps humanitaire ?* Le Secrétariat des Nations Unies a proposé, au début de l'été 1991, la création d'une force d'urgence humanitaire : l'UNHAT (United Nation Humanitarian Assistance Team). Dans la pratique il serait demandé aux gouvernements de tenir prêtes à tout instant des équipes de secours civiles et militaires disposant d'une logistique spécialisée. Elles seraient mobilisables sur simple demande du Secrétaire général. Toutefois les conditions dans lesquelles ces équipes interviendraient et leur mode de financement ne semble pas encore avoir réuni l'assentiment des Etats membres.

CONCLUSION : L'IRREDUCTIBLE UBIQUITE DE L'ETAT

Les progrès du droit international humanitaire sont donc à porter à l'actif de la diplomatie multilatérale. Ils ont été salués par le Chef de l'Etat français qui en a aussi indiqué les limites. « Il faut consolider cette avance et cela ne pourra se faire qu'en définissant des procédures. Mais ne croyez pas pour autant que tout est désormais possible et que le tabou de la non-ingérence a définitivement volé en éclats... La résolution du Conseil de Sécurité a créé un précédent dont la portée reste à définir. Confirmons, au-delà de la tragédie kurde, un progrès irréversible en codifiant, et pourquoi pas par un traité international, ce nouveau pas vers la reconnaissance, sur la scène internationale, de la place primordiale de l'individu et de ses droits fondamentaux » (54).

Il est vrai que les résistances sont encore fortes à l'égard de toute forme d'accès automatique et direct des secours étrangers ou internationaux aux zones sinistrées. La prudente précaution du principe desubsidiai-

(54) Entretien accordé par le Président de la République au journal *Vendredi* le 10 mai 1991.

rité n'est même pas énoncée dans certains textes récents. Ainsi, sur le plan interaméricain, où les traditions juridiques non-interventionnistes sont particulièrement implantées, a été conclu récemment un texte multilatéral relatif à l'assistance humanitaire qui est marqué d'un consensualisme particulièrement prégnant. Il néglige toute prise en compte des résolutions 43/131 et 45/100 et organise la coopération interétatique donc sur des bases strictement volontariste. La « convention interaméricaine pour faciliter l'assistance en cas de désastres naturels », approuvée lors de la XXI^e session de l'Assemblée générale de l'OEA le 12 juin 1991, précise dès son article II que « les demandes, les offres et les acceptations d'assistances dirigées par un Etat vers un autre, seront transmises par les canaux diplomatiques ou par l'autorité nationale coordinatrice conformément aux circonstances... ». C'est également du consentement de l'Etat assisté que dépendra l'intervention des organisations internationales inter-gouvernementales et non gouvernementales (55). Certes la convention prévoit, une fois ce consentement exprimé, que les moyens de transports, les équipes et les aides dûment identifiées, envoyés par les Etats parties pour les activités d'assistance pourront entrer, transiter et sortir du territoire de l'Etat assisté, et des autres Etats parties qui feront de leur mieux pour simplifier les formalités douanières ou, selon le cas, en dispenser les intéressés (56). Il est vrai aussi que le texte de l'OEA apporte des solutions utiles aux multiples problèmes pratiques que posent l'organisation et la conduite des secours. Ainsi la désignation d'une autorité nationale coordinatrice est sans doute une mesure de rationalisation que souhaitent toutes les organisations humanitaires (57).

On comprendra dès lors que le Secrétaire général des Nations Unies ait invité les Etats à un exercice équilibré de réflexion en matière de droit ou de « devoir d'ingérence » humanitaire. Dans son discours prononcé à Bordeaux le 22 avril 1991, il a proposé de réfléchir avec à la fois prudence et audace : « prudence parce que les principes de souveraineté ne pourraient être radicalement remis en question sans que s'ensuive aussitôt le chaos international, audace parce que nous sommes probablement parvenus à un stade d'évolution morale et psychologique de la civilisation occidentale où la violation massive et délibérée des droits de l'homme n'est plus tolérée » (58). On comprendra aussi que tous ceux qui, sur le terrain de la détresse, ont vu mourir un être humain faute de secours ou parce que les secours sont arrivés trop tard, préfèrent irrévocablement l'audace à la prudence.

(55) Article XVI de la *Convencion interamericana para facilitar la asistencia en caso de desastre*, OEA juin 1991.

(56) Article V.

(57) Article III et IV.

(58) Nations Unies, Communiqué de presse SG/SM/1200, 22 avril 1991.

RESUME

La résolution 688 du Conseil de sécurité, votée dans le contexte de la crise du Golfe et des vagues de réfugiés qui suivirent la répression par Bagdad des populations kurdes et chiites, a-t-elle eu pour effet d'établir un nouveau « droit d'intervention » ou « d'ingérence » dans les affaires internes, pour des raisons humanitaires ? L'Assemblée générale, quant à elle, par ses résolutions 43/131 et 45/100, avait entendu faciliter une réaction rapide et effective de la communauté internationale à des demandes d'assistance humanitaire émanant des victimes de catastrophes naturelles et de situations d'urgence comparables. La résolution 43/100 énonçait le principe du libre accès aux victimes, considéré comme essentiel par les organisations humanitaires non-gouvernementales ou inter-gouvernementales ; la résolution 45/100 proposait d'établir des « couloirs d'urgence humanitaires », dont certains furent effectivement établis en Irak en 1991, en liaison avec les centres de soins installés par les alliés.

ABSTRACT

Did resolution 688 of the Security Council, voted in the framework of the Persian Gulf refugee crisis, enforce a new « right to intervene » or a new « right to interfere » in domestic affairs for humanitarian reasons ? By resolutions 43/131 and 45/100, the General Assembly desired that the international community should respond speedily and effectively to appeals for emergency humanitarian assistance and protection of victims of

natural disasters and similar emergency situations. Concerned at the difficulties that victims may experience in this field, resolution 43/131 laid down the principle of free access to victims, considered as essential, for humanitarian intergovernmental and non-governmental organizations ; and resolution 45/100 noted with satisfaction the possibility of establishing « relief corridors ». Those kind of corridors were established in Iraq during 1991 spring, with humanitarian centers and relays.

RESUMEN

Estableció la resolución 688, votada en el contexto de la crisis del Golfo, un nuevo « derecho de intervención » en los asuntos internos, por razón humanitaria ? La Asamblea general, por su parte, quiso facilitar el acceso a las víctimas de catástrofes naturales o situaciones equivalentes, en primer lugar con su resolución 43/100 ; la resolución 45/100 se pronuncia en favor del establecimiento de « corredores humanitarios » con el mismo objeto ; unos fueron efectivamente creídos en Iraq durante ese año, en relación con los centros internacionales de ayudo establecidos dentro del territorio de ese país.
