

# SOUVERAINETE ET ASSISTANCE HUMANITAIRE

REFLEXIONS SUR LA PORTEE ET LES LIMITES  
DE LA RESOLUTION 43/131 DE L'ASSEMBLEE GENERALE  
DE L'O.N.U.

par

**Mario BETTATI**

*Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)*

« La Cité subit le quadrillage des souverainetés. La Terre n'a qu'un peuple et le monde est peuplé d'étrangers »... René-Jean Dupuy conçoit la clôture du système international (1), en perpétuel réajustement, au cœur d'un jeu de contradictions dont la plus ancienne manifestation éternellement recommencée vise à conditionner et à limiter l'action des gouvernants. A assujettir les pouvoirs.

Illustration de son analyse ? Filiation spirituelle d'une initiative ? Concours de circonstances ? Manifestation particulière d'une conjoncture historique ? La résolution 43/131 adoptée par l'Assemblée générale de l'O.N.U. le 8 décembre 1988 est sans doute tout cela à la fois. Peut-être aussi son contraire... pour ceux qui craindront d'y confondre illusions diplomatiques et désir de norme. Langue de bois et reconnaissance d'une pratique. Primauté de l'individu et trompe-l'œil humanitaire.

L'ambiguïté est à la formulation normative contemporaine ce que le virtuel est au réel. Riche de propension et d'évanescence. Grouillante de certitude et de non-être. Hologramme de règle juridique contraignante et échographie de droit positif en gestation. Miroir sans tain d'une fluctuante réalité, renvoyant deux images partielles : tantôt celle épanouie d'une démocratie triomphante qui consacre la primauté de l'individu sur la raison d'Etat ; tantôt celle obscurcie dans les brumes d'une redistribution des pouvoirs génératrice de violences nouvelles et d'oppressions décentralisées. Dissimulation provisoire d'affrontements souverains, un temps camouflés sous les vernis perestroïkistes d'une soudaine et apparente concorde Est-Ouest.

Le 8 décembre 1988, l'Assemblée générale de l'O.N.U. adoptait à New York la résolution 43/131 intitulée : « Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre ». Proposée à l'initiative de la France, ce texte, co-

(1) Dupuy (R.J.), *La clôture du système international, la Cité terrestre*. Coll. Perspectives internationales, P.U.F., Paris, 1989, p. 96.

parrainé par une trentaine de pays (2), consacre en cas d'urgence à la fois le rôle des O.N.G. agissant de manière impartiale et neutre et le principe selon lequel l'accès aux victimes est indispensable (3). Il ménage cependant 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 (4).



L'origine de ce texte se situe à la conjonction d'une éthique et d'un pouvoir. Une éthique née de la pratique des *french doctors*, conceptualisée lors du colloque, organisé en 1987 conjointement par Médecins du Monde et la Faculté de droit de Paris-Sud et dont René-Jean Dupuy présida la séance plénière à laquelle François Mitterrand appuya sa décisive contribution. Un pouvoir, en effet, celui qu'il a confié en juillet 1988 au Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de l'action humanitaire, Bernard Kouchner, dont le décret d'attribution définit les missions parmi lesquelles, dans le droit fil du colloque de 1987, la promotion du « droit d'assistance humanitaire », pouvoir qui rencontre celui des Nations Unies, mobilisées depuis peu sur une notion encore imprécise : le « *Nouvel ordre humanitaire international* ».

Le colloque de 1987 sur « droit et morale humanitaire » auquel avait participé le Président de la République et le Premier Ministre, de nombreux intellectuels, des praticiens de l'action humanitaire et des juristes (5) avait abouti à l'adoption d'une résolution « sur la reconnaissance du devoir d'assistance humanitaire et du droit à cette assistance » adoptée à l'unanimité des participants le 28 janvier 1987 (6). Œuvre de doctrine libre, ce texte rassemble les principes au respect desquels s'est attachée, depuis une vingtaine d'années, l'action des organisations non gouvernementales, agissant auprès des victimes des catastrophes naturelles, politiques, industrielles... Ce texte, en raison de son origine, est nécessairement plus ambitieux que celui adopté deux ans plus tard à New York. Il préconise d'abord un droit à l'assistance humanitaire, sorte de créance de l'individu sur l'humanité qui en serait le débiteur différencié (Individus, O.N.G., Organisations intergouvernementales et Etats). Il affirme que « les Etats doivent s'engager à respecter pleinement le libre exercice du droit des victimes à bénéficier effectivement de l'assistance humanitaire » (7). Il est naturel qu'une telle prestation supplémentaire au bénéfice principal des ressortissants de pays en développement et à la charge principale des ressortissants et des

(2) 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.

(3) Préambule 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> alinéa ; et dispositif § 4.

(4) Dispositif § 2.

(5) Bettati (Mario), Kouchner (Bernard) et al. *Le devoir d'ingérence*, Denoël, Paris, 1978, 300 pages.

(6) Résolution rédigée par l'auteur de la présente contribution, *Ibid.*, p. 291-292.

(7) Dispositif (alinéa n).

gouvernements de pays développés n'ait pas suscité une adhésion enthousiaste de la part de ces derniers lorsqu'une première évocation du projet fut envisagée aux Nations Unies. Toute aussi réservée devait être la réaction des pays en développement soucieux de protéger leur souveraineté à l'égard de ce qu'ils pouvaient considérer comme une ingérence (fut-elle secouriste et humanitaire) dans leurs affaires intérieures. Une consultation informelle des partenaires européens de la France sur la base d'un memorandum soumis le 21 décembre 1987 au groupe « Droits de l'homme » du Comité politique, et aux autres pays européens dans le courant de l'année 1988, avait suscité des opinions réservées. Le C.I.C.R. n'avait pas fait d'objections majeures, en revanche, à des titres divers et évoquant des arguments divers, Britanniques, Belges, Espagnols, Portugais et Allemands, tout en reconnaissant que les O.N.G. rencontrent parfois des difficultés dans leurs missions d'assistance humanitaire, et en admettant que cette question puisse utilement être évoquée dans le cadre des Nations Unies, avaient fait connaître leur opposition à l'idée de la reconnaissance d'un droit à l'assistance humanitaire. Leur position était d'autant plus réservée qu'un tel droit, s'il était reconnu, ne serait, selon eux, vraisemblablement pas assorti d'un mécanisme de contrôle destiné à éviter d'éventuels détournements ; détournements dont l'opinion publique commençait à s'émouvoir. De surcroît il ne leur semblait pas opportun d'envisager l'examen d'une telle question par la Commission des Droits de l'homme au sein de laquelle il convenait, selon eux, de concentrer les efforts occidentaux sur les droits civils et politiques.

Le chef de l'Etat français, manifestement acquis à l'idée dégagée du colloque de la Faculté de droit de Paris-Sud et de Médecins du Monde, lui donnait une symbolique consécration lors du transfert des cendres de René Cassin au Panthéon, le 5 octobre 1987 : « Parce qu'elle est celle de chaque homme, 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 ».

L'expression « *Nouvel ordre humanitaire international* », quant à elle, était apparue antérieurement aux Nations Unies, à l'initiative de la Jordanie, en 1981 (8). Suite à cette résolution, le Secrétaire

(8) Doc. A/36/245 du 30-10-1981 et Résolution n° 36/136 : « *Nouvel ordre humanitaire international* » du 14 décembre 1981, aux termes de laquelle l'Assemblée générale : « Reconnaissant qu'il importe d'améliorer encore un cadre international global tenant pleinement compte des instruments existants relatifs aux questions humanitaires et qu'il est nécessaire de s'intéresser aux aspects qui n'ont pas encore suffisamment retenu l'attention, Ayant présent à l'esprit que les arrangements institutionnels et l'action d'organes intergouvernementaux et non gouvernementaux pourraient avoir à être renforcés davantage pour réagir efficacement dans des situations exigeant une action humanitaire, Prie le Secrétaire général de recueillir les vues des gouvernements sur la proposition tendant à promouvoir un nouvel ordre humanitaire international »...

général présentait, le 9 octobre 1985, un rapport (9) articulé autour de deux séries d'indications. La première contient un panorama complet du dispositif normatif en matière de droits de l'homme, de droit humanitaire et de droit du développement et des affaires sociales ainsi qu'une description du réseau humanitaire dans la mouvance de l'organisation. La seconde propose une typologie du contenu des réponses et observations des gouvernements (10). Dans ses observations finales le Secrétaire général livre ses conclusions et définit celles des priorités qui lui semblent nécessiter des approfondissements. Il est clair que les propositions faites à cette occasion sont toutes très prudentes. Que ce soit celles de la Suisse qui estime nécessaire de partir de l'acquis ou du Danemark qui se déclare hostile à tous nouveaux cadres. La Belgique affirme pour ce qui la concerne que « l'acceptation universelle des instruments existants et la stricte application de leurs stipulations apparaît clairement comme une étape primordiale en vue d'atteindre un jour à un droit humanitaire international ». Pour autant les lacunes ou les imperfections du droit humanitaire actuel sont également perçues par les gouvernements. Plusieurs Etats proposent, également dans des formulations prudentes, de compléter les instruments existants. Ainsi, le Venezuela propose-t-il que le droit humanitaire s'applique durant le temps de paix par extension de son champ d'application aux réfugiés, personnes déplacées, victimes des catastrophes et des oppressions. Mais, comme le rappelle l'Australie, « L'idée d'une intervention dans les affaires intérieures suscite des réticences » ou d'interminables marchandages avec les autorités (11).

*L'initiative française de 1988.* La question d'un droit d'assistance humanitaire fut réexaminée sur une base plus pragmatique — et sans doute mieux adaptée à la réalité des rapports de force au sein du système des Nations Unies — après la nomination d'un Secrétariat d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé de l'action humanitaire, dans le gouvernement français, à partir de l'été 1988. Le décret d'attribution du Secrétaire d'Etat dispose en effet que celui-ci... « a pour mission : ... de promouvoir le droit d'assistance humanitaire »... (12) et sur cette base, furent entreprises des démarches, en liaison étroite avec le Ministère des affaires étrangères, pour présenter un texte non à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, mais à la troisième Commission de l'Assemblée générale. Texte dont le contenu, centré sur l'assistance humanitaire en cas de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre fit l'objet d'une préparation concertée.



Ce texte a pour *objet d'engager la Communauté internationale dans un processus de reconnaissance d'un futur droit d'assistance humani-*

(9) A/400/348, Add 1 et Add 2, 9 octobre 1985.

(10) Dont le contenu in extenso figure dans les deux additifs.

(11) On sait par exemple combien les opérations humanitaires en Ethiopie ou au Soudan ont été difficiles, à la fin des années quatre-vingt.

(12) Décret N° 88-888 du 23 août 1988, article 2.

*taire.* Première étape, simple indicateur de tendance, son adoption révèle bien les limites de ce qui est aujourd'hui acceptable par l'ensemble des Etats.

Il vise à compléter et à renforcer le droit international humanitaire en favorisant l'accès aux victimes, *en toutes circonstances* c'est-à-dire pas seulement en cas de conflits armés et pas seulement sous condition d'autorisation préalable. Cet accès, aujourd'hui soumis à la seule volonté de l'Etat dont les victimes sont ressortissants ou dont le territoire accueille les souffrances est réclamé depuis une vingtaine d'années par les french doctors, les O.N.G. humanitaires qui ont, au péril de la vie de leurs membres, transgressé les interdits territoriaux pour porter secours, sauver des vies humaines au-delà des frontières. Un tel droit d'assistance humanitaire est tout aussi indispensable que les règles déontologiques à usage des combattants ou des secouristes. De nos jours encore, les interventions humanitaires non-armées, conduites selon certains critères restrictifs, en faveur des populations victimes de catastrophes, de conflits ou violations de leurs droits sont tributaires de l'acquiescement des Etats concernés.

L'action humanitaire a prouvé ses vertus dans l'urgence. La France est souvent la première sur les lieux des catastrophes. Quelques-uns s'interrogent sur le devenir de la règle juridique internationale. Elle a peut-être à y gagner un amendement novateur. Certains concepts juridiques semblent en effet s'être enkystés dans une version ancienne de la souveraineté. Or celle-ci a évolué au fur et à mesure que se consolidaient l'idée d'une communauté internationale qui replace l'être humain et son environnement au centre des préoccupations et la protection du patrimoine commun de l'humanité au cœur des mutations normatives. Il est donc temps de prendre acte de cette évolution et d'en traduire la composante humanitaire dans le droit positif.

Le gâchis est à la mesure du nombre de vies qui auraient pu être épargnées sans cette ligne frontière infranchissable... au Cambodge, au Burundi, à Timor, au Chili, en Afrique du Sud, en Chine... Une ligne imaginée par les gouvernants pour protéger la fragile souveraineté des Etats contre les convoitises territoriales, les appétences stratégiques ou les cupidités impériales. Une ligne qui délimite le territoire national, comme on clôture une propriété. Une ligne déterminée par le droit international pour définir un espace sanctuarisé. Une ligne respectable et respectée quand elle délimite le bonheur d'un peuple. Une ligne rigidifiée jusqu'à l'absurde lorsqu'elle condamne des pans entiers d'une des composantes de l'Etat, sa population, à l'indicible, à la mort sans secours. Le droit international a-t-il jamais fait des gouvernants les propriétaires des souffrances qu'ils administrent ? Le devenir de la règle doit renforcer la capacité d'action du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Car c'est bien au tout premier des mouvements privés d'action humanitaire que bénéficiera la reconnaissance d'un véritable droit d'accès aux victimes, en toutes circonstances.

La neutralité est certes une condition essentielle de l'action humanitaire. Mais on ne saurait aujourd'hui s'en faire, comme jadis, une conception intégriste aux conséquences funestes dans certaines situa-

tions. La seconde génération de l'action humanitaire, celle des *french doctors* et des multiples O.N.G. médicales et sanitaires nées à la fin des années soixante, refuse les effets d'une neutralité paralysante aux conséquences passives. La neutralité ne saurait désormais, sauf au prix d'une perversion majeure, fonder l'inaction, justifier l'abstention, conforter l'attentisme en matière humanitaire.

Il existe un devoir moral d'ingérence qui concerne les hommes, un par un et dont on ne se délie qu'au prix de l'abandon. C'est la raison pour laquelle il convient de proclamer un droit d'assistance humanitaire, aux victimes de toutes les catastrophes, naturelles, industrielles, politiques. Un droit d'assistance aux victimes des génocides et des massacres de masse.

Le C.I.C.R. n'a pas ignoré cette exigence. Il a, en effet, présenté, à la 2<sup>e</sup> Conférence des experts gouvernementaux chargés de préparer les protocoles additionnels aux Conventions de Genève, un projet d'article qui fut retenu à une nette majorité et qui stipulait que : « les Hautes parties contractantes s'étant engagées, aux termes de l'article premier commun aux Conventions, à respecter et à faire respecter ces Conventions en toutes circonstances, elles sont invitées à concourir à l'application de ces Conventions et du présent Protocole, notamment par une démarche d'ordre humanitaire auprès des Parties au conflit et par des actions de secours. Une telle démarche ne sera pas considérée comme une ingérence dans le conflit » (13). Hélas, cet article fut omis, sans explication, du projet de Protocole soumis par le C.I.C.R. à la conférence diplomatique. Il est vrai que l'ordre juridique international privilégiait à l'époque encore largement les intérêts d'Etat sur les valeurs humaines et il faut être bien conscient que pour passer du plan de l'éthique à celui du droit il fallait solliciter plus qu'elle n'en aurait accepté l'action normative des gouvernements.

A cet égard, l'adoption de la résolution 43/131, après plus d'un mois de discussions, fut alors perçue, dans les milieux diplomatiques et par les organisations caritatives, comme une manière d'événement auquel on ne croyait plus beaucoup. Le *New-York Times*, très critique sur l'ensemble de la session de l'Assemblée générale, a salué le projet français le 6 décembre, comme le seul point de progrès dans un triste paysage d'une O.N.U. plus volontiers « faiseur-de-mots » que « faiseur-de-droit ».



*Des corridors d'urgence pour un droit de passage inoffensif devraient permettre demain le libre accès aux victimes. Le raisonnement qui anime la résolution de l'O.N.U. 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*

(13) Voir Abi-Saab (G.) « The implementation of humanitarian law », in *The New humanitarian Law of armed conflicts*, Naples, Editorials Scientifica, SRL, 1979. n. 341-342 et *Mélanges Pictet*, p. 30, note 25.

humanitaire « représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme » (préambule § 8). Même si l'on doit reconnaître que la communauté internationale apporte une contribution importante au soutien et à la protection de ces victimes, « dont la santé et la vie peuvent être gravement menacées » (préambule § 7), il reste à perfectionner les dispositifs existants.

En raison de cette menace, 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). On sait que les organisations caritatives regrettent souvent d'arriver trop tard... lorsqu'elles peuvent arriver.

Le libre accès aux victimes est précisément la partie la plus « révolutionnaire » de ce texte. Un principe, jamais affirmé jusqu'alors, va découler du « considérant » selon lequel l'O.N.U. 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.

Les difficultés que rencontrent les porteurs de secours pour atteindre les victimes sont fréquemment les obstacles naturels, mais aussi les hommes : les autorités locales, nationales, des insurgés ou des mouvements incontrôlés. De surcroît, les secours et les souffrances humaines sont parfois utilisés pour promouvoir des objectifs politiques. 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 » (14). Reprenant l'idée chère aux Médecins du Monde, aux Médecins sans Frontière et à l'Aide Médicale Internationale, selon laquelle n'existe pas de bons et de mauvais morts, l'O.N.U. 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).

Selon le nouveau document humanitaire, le libre accès 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).

Les délégués des gouvernements demeurent soucieux de respecter la prérogative qui découle d'une lecture normale de la souveraineté, et la résolution réaffirme le rôle premier qui revient aux Etats affectés « dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire sur leurs territoires respectifs » (dispositif

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

§ 2). Mais elle fait aussi — reconnaissant en cela la longue pratique antérieure — une place toute particulière aux organisations intergouvernementales et surtout non gouvernementales, tout en les rappelant à leur déontologie fondamentale.

La résolution de New York affirme d'abord (préambule § 11) 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'organisations non gouvernementales agissant dans un but strictement humanitaire ». Elle souligne l'importance de leur contribution dans ce domaine (dispositif § 3). En conséquence, elle lance un appel à tous les Etats pour qu'ils apportent leur appui à ces mêmes organisations dans leur action, là où elle s'avère nécessaire (dispositif § 5).

Elles bénéficient évidemment d'un simple droit de transit, qui correspond sans doute partiellement à l'idée émise notamment par la Commission indépendante sur les questions humanitaires internationales que présidaient Sadruddin Aga Khan et Hassan Bin Talal, de pouvoir, le cas échéant, utiliser des couloirs d'urgence pour atteindre rapidement les victimes (15). Le droit international n'ignore pas de tels ordonnancements. Ainsi, l'Etat tout en demeurant parfaitement souverain sur sa mer territoriale y admet — en vertu de la convention de l'O.N.U. sur le droit de la mer de 1982 — le droit de passage inoffensif en faveur des navires de tous les autres Etats (article 17). 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 comporte non seulement la norme permissive mais aussi, pour des raisons de réalisme face aux contraintes que représentent les exigences des susceptibilités territoriales des Etats, les limites de ce droit de passage.

En effet, dans l'esprit de ses promoteurs, ce droit de passage humanitaire doit être nécessairement limité :

— *limité dans le temps* : provisoire il s'agit d'un droit de simple transit réduit à la durée nécessaire aux secours. On sait que le droit de passage inoffensif dans la mer territoriale doit être « continu et rapide ». Cette disposition destinée à éviter tout usage de mauvaise foi du droit de passage pourrait, elle aussi, limiter le droit de passage humanitaire, dans le même dessein ;

— *limité dans l'espace* : circonscrit, il doit être borné aux seuls trajets d'accès directs (ou indirects en cas d'obstacles naturels, stratégiques ou techniques) aux victimes trajet déterminé en concertation avec les autorités de l'Etat concerné ;

(15) « En cas de conflit armé, les organisations humanitaires devraient pouvoir utiliser des couloirs d'urgence pour atteindre rapidement les victimes ». *Le défi d'être humain*. Rapport de la Commission sur les questions humanitaires internationales, Ed. Berger-Levrault, Paris, 1988, p. 230. Une formulation plus restrictive du principe a été retenue lorsqu'on ne se trouve plus dans une situation de conflits armés mais simplement en cas de famine : « La proposition de créer des « couloirs de survie » permettant, sous contrôle international, l'accès aux zones de famine doit recevoir l'attention qu'elle mérite ». *Ibid.*, p. 191.

— *limité dans l'objet* : sanitaire, il n'aurait 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* : inoffensif, il devrait 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 ; notamment en ce qui concerne les droits souverains de l'Etat affecté, la réglementation du droit de passage par ce dernier et/ou par l'Etat situé à proximité, les conditions du passage lorsque sont utilisés des moyens de transport militaires non-armés (avions-cargos) ou des personnels militaires non-armés (sapeurs-pompiers)... Il conviendrait également de mieux déterminer, en liaison avec les travaux conduits dans le cadre de la décennie de la prévention des catastrophes, naturelles, les règles permettant d'améliorer la coordination des secours, tant au niveau de l'Etat qui offre les secours qu'au niveau de celui qui les reçoit.

— *limité par une déontologie* : les modalités d'action des divers porteurs de secours, et notamment des O.N.G. doivent être soumises à une double série de principes. Les uns, généraux, répondent à la nécessité de prévenir la confusion, la dispersion, voire les contreperformances dans l'octroi et la distribution de l'assistance. Ils peuvent être précisés à l'occasion de la décennie de prévention des catastrophes naturelles, en vue d'inviter ces organisations à coopérer le plus étroitement possible aux mécanismes de coordination de l'aide, par l'intermédiaire de l'administration nationale, locale si elle est en mesure de le faire, de l'UNDRO (Bureau du Coordonnateur des Nations Unies) ou de tout organisme mis en place par le Secrétaire général (dispositif de la résolution 43/131, § 7). Les autres principes, directement inspirés par la déontologie du Comité International de la Croix Rouge, doivent rappeler que dans de telles situations d'urgence, les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité devraient faire l'objet d'une particulière considération pour tous ceux qui dispensent une assistance humanitaire (Résolution 43/131 préambule alinéa 12).

Ces couloirs d'urgence et l'accès aux victimes ne font pas pour autant l'objet d'un consensus. Les autorités impliquées dans un conflit répugnent encore à de telles voies humanitaires. On sait comment, en 1989 les efforts communs du C.I.C.R., de la C.E.E., de l'O.N.U., de la France et des O.N.G., pour parvenir aux populations du Sud-Soudan ont été « sanctionnés ». Il y eut quatre victimes, trois français et un soudanais, héroïques volontaires de l'humanitaire abattus dans leur avion au-dessus d'Awill dans des circonstances qui laissent peu de doutes sur l'identité réelle des commanditaires de ce meurtre de sauveteurs pacifiques.

Pourtant, à Strasbourg, le 13 janvier 1989 les délégués des ministres du Conseil de l'Europe représentants de la R.F.A. et du Danemark se sont félicités publiquement de l'adoption, de la résolution 43/131 estimant que la France avait « établi une nouvelle échelle de valeurs » dans le domaine du droit humanitaire.

Concours de circonstances ? Le jour même où la résolution était adoptée à New York, nous pouvions apporter aux victimes du tremblement de terre qui venait de détruire une partie de l'Arménie des secours d'urgence... L'U.R.S.S. annonçait qu'elle ouvrait — c'était une première dans son histoire depuis la famine de 1929 — ses frontières aux sauveteurs partis sans visa des pays occidentaux (16).

Les O.N.G. médicales et sanitaires, la Croix-Rouge, les *french doctors* n'ont jamais voulu attenter à la souveraineté des Etats. Pas plus que les rédacteurs des traités relatifs aux droits de l'homme. Ils réclament seulement que celle-ci s'exerce de façon humanitaire c'est-à-dire humaine. A cette fin il convient de passer des proclamations éthiques, politiques, morales, à un texte de droit positif obligatoire pour tous les Etats. De revenir à l'exigence minimale de l'accès. De l'accès conditionné mais pas conditionnel.

Un mouvement de démocratie directe a été engagé dans ce sens en 1989 par le Secrétariat d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de l'Action humanitaire. Il consiste en une pétition universelle pour le droit d'assistance humanitaire dont le logo représente une mappemonde recouverte d'un pansement et soutenue par une main charitable. L'objectif est atteint : un million et demi de signatures. En France. Demain en Europe. Les destinataires : tous les Etats auxquels les individus signataires réclament la reconnaissance de ce couloir d'accès aux victimes. Corridor de survie, respectueux des prérogatives gouvernementales. Droit de transit pacifique, désintéressé, sanitaire et provisoire.

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 ».

Le 14 septembre 1989, à Saint-Jacques de Compostelle, l'Institut de Droit International qui est sans doute représentatif des différentes cultures juridiques de la planète, et dont certains membres avaient participé à nos travaux sur le droit d'assistance humanitaire, a adopté une résolution dans laquelle il affirme : « 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 (C.I.C.R.), 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 ».

(16) Les Français étaient les premiers sur les lieux. La résolution de l'O.N.U. était appliquée le jour même de son adoption. La France, ses associations bénévoles, ses pompiers, sa Sécurité Civile, ses médecins, coordonnés par le gouvernement, ont débarqué au cours de la première phase des secours 514 hommes dont 57 médecins, 55 chiens (entraînés à trouver des victimes sous les décombres), 53 tonnes de matériel... La seconde phase a apporté essentiellement du matériel (48 avions ont acheminé 200 tonnes, un train, un bateau : « la Paimpolaise », un convoi de 17 camions des P.T.T....).

Dans le champ du politique, l'Interaction Council (17) 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 ».



Depuis la rédaction de cette contribution, l'Assemblée générale de l'O.N.U. a adopté le 14 décembre 1990 une seconde résolution sur l'assistance humanitaire (N° 45/100) proposée par la France à l'initiative du Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de l'action humanitaire. Le texte était coparrainé par une cinquantaine d'Etats de l'Est, de l'Ouest et du Tiers-monde. Ce texte, complète celui du 8 décembre 1988 en ce qu'il envisage l'établissement concerté de « couloirs d'urgence » humanitaires, dans les termes d'un rapport du Secrétaire général de l'O.N.U. élaboré en octobre 1990 à partir des réponses gouvernementales au questionnaire adressé par celui-ci sur la base de la résolution 43/131. La partie de ce rapport qui décrit les couloirs d'urgence humanitaire reprend en partie les propositions faites par la France d'établir ces corridors de secours inspirés des règles existant en droit de la mer à propos du droit de passage inoffensif exercé pour permettre à tous navires, même étrangers de secourir les personnes en péril dans la mer territoriale (18).

La nouvelle résolution suggère un mécanisme d'évaluation fiable des situations d'urgence par la création d'un corps d'experts internationaux à la disposition du Secrétaire général de l'O.N.U. et disponibles en permanence. Il s'agit d'optimiser les secours en les adaptant aussi exactement que possible aux besoins réels des victimes et d'éviter les dysfonctionnements de l'aide rencontrés dans le passé. Ce qui exige, une expertise correcte et rapide des priorités. On sait que les O.N.G. veillent de plus en plus à rationaliser cette aide en évitant de déclencher leurs opérations sur des fausses interprétations de l'ampleur des désastres, comme ce fut le cas en Roumanie en décembre 1989. Le texte de 1990 propose un instrument qui devrait permettre de répondre à cette préoccupation.

(17) 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 U.S.A.

(18) « Nouvel Ordre Humanitaire International » Rapport du Secrétaire Général, A/45/587 du 24 octobre 1990.