

Duel et concurrence entre étatiques et non étatiques dans leur rapport au droit international humanitaire.

Harouna Moussa Abdoul Wahab¹, Niger

Résumé

Dans cette étude l'attention est portée sur les acteurs non étatiques et leurs rapports face aux Etats. Dans un premier temps il y a la confusion à éviter entre les acteurs non étatiques qui est celle de la définition mais aussi de leur leur personnalité juridique. Il est clair que les Etats ont participé et participent à la formation des normes du droit international humanitaire. Mais en ce qui concerne les entités non étatiques une grande polémique se pose. Pour des entités comme le CICR disposant de la personnalité juridique internationale, leur participation à la formation des normes cousinières du DIH est avérée. Mais en ce qui concerne les entités non étatiques dépourvues de personnalité juridique internationale leur participation à la formation des normes coutumières du DIH est sujet de beaucoup de controverses.

L'Etat reste le principal centre de gravité de la vie internationale ce qui fait qu'au moindre petit soupçon d'atteinte à sa souveraineté il n'hésite pas à s'élever contre ses entités non étatiques. D'autant plus que certaines de ces dernières n'hésitent pas à outrepasser leurs droits en ce qui concerne la mission humanitaire pour se transformer en outil d'espionnage ou de politique au profit d'un autre État. Il existe beaucoup de points de discordance entre Etats et acteurs non étatiques et lorsque leurs relations tournent au duel c'est le droit international humanitaire qui en paye le prix et donc ce sont les victimes sur le terrain qui en souffrent. Voilà pourquoi Etats et acteurs non étatiques doivent mettre leurs différends et travailler ensemble car c'est à travers cette union que le droit international humanitaire pourra réaliser ce pourquoi il a été conçu.

1- Graduate student, Université Mohammed V. Faculté des Sciences Juridiques. Souissi. Rabat.

Les bouleversements actuels sur le plan politique, économique et social dans le monde, montrent que les conflits armés et leurs conséquences n'ont pas changé. «Les souffrances humaines, la mort, le défigurement, la destruction et la perte d'espoir en l'avenir continuent, comme toujours, à constituer les effets immédiats et à plus long terme de la guerre sur les sociétés et sur les individus qui les composent»². A ceci on ajoute la possibilité d'une guerre nucléaire vers laquelle on avance petit à petit. L'avenir sanglant imaginé par Henri Dunant est près de se réaliser. Même les nations unies dont l'une des principales missions est de stopper le recours à la force se sont réduit à régler la guerre.

Il est important de se rappeler que le terme droit international humanitaire est relativement récent car dans la pratique on parlait de "droit de la guerre" dans le temps. Proposé par Jean Pictet³ et adopté par le comité international de la croix rouge, le droit international humanitaire est l'ensemble des règles internationales d'origine conventionnelle ou coutumière, qui sont spécialement destinées à régler les problèmes humanitaires découlant directement des conflits armés, internationaux ou non internationaux, et qui restreignent, pour des raisons humanitaires, le droit des parties au conflit d'utiliser les méthodes et moyens de guerre de leur choix ou protègent les personnes et les biens affectés, ou pouvant être affectés, par le conflit⁴.

Dans cette étude l'attention sera portée sur les Etats et les acteurs non étatiques dans ce domaine du droit. Avant de passer à l'intérêt de ce travail, il est primordial de se pencher sur la définition de la notion d'acteurs non étatiques. Cette définition est à prendre avec des pincettes car même les définitions officielles recensées n'échappent pas à des critiques. Selon la commission européenne, les acteurs non étatiques sont une catégorie d'organisation qui rassemble les principales structures existantes ou nouvelles, de la société en dehors du gouvernement et de l'administration publique. Les acteurs non étatiques naissent de la volonté des citoyens, leur objectif étant de promouvoir une question ou de défendre un intérêt, général ou particulier. Ils sont indépendants de l'État et peuvent prendre la forme d'organisation à but lucratif ou non lucratif. Il s'agit, par exemple, d'organisations non gouvernementales ou de base (ONG/OdB) et leurs plates-formes représentatives dans différents secteurs, des partenaires sociaux (syndicats, associations d'employeurs),

2- «Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains» dans Rapport préparé par le Comité International de la Croix-Rouge pour la XXVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge tenue du 2 au 6 décembre 2003, Genève, R.I.C.R., 2003. à la p. 4,

3- Jean Pictet, «Le droit international humanitaire : définition» dans Les dimensions internationales du droit humanitaire, supra note 2 à la p. 13.

4- Ibid.

d'associations du secteur privé et d'organisations économiques, d'associations, d'églises et de mouvements confessionnels, d'université, d'associations culturelles ou de médias⁵.

Le conseil de sécurité de l'ONU quant à lui, dans sa résolution 1530⁶ du 28 avril 2004 relative à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et aux risques liés à l'acquisition de telles armes entend par acteurs non étatiques les parties aux conflits armés internes qui s'opposent aux forces armées gouvernementales ou luttent contre des entités de même nature et qui remplissent les conditions prévues à l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949 pour la protection des victimes de la guerre ou à l'article premier du Protocole de 1977 additionnel aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)⁷.

Aux termes de ces deux définitions, il est possible de faire face à une confusion la première définition consiste à distinguer les acteurs non étatiques en deux catégories selon qu'ils sont soit supra étatiques ou infra étatiques⁸. Cette distinction étant faite, on comprendra que les organisations internationales sont classées dans la catégorie des acteurs non étatiques supra étatiques et les groupes armés non étatiques dans la catégorie des acteurs non étatiques infra étatiques. Même avec cet éclaircissement le débat ne reste pas clos. En effet la nature supra étatique de certains acteurs non étatiques est discutable. Les organisations internationales sont créées par les Etats en vue d'accomplir les tâches que ces derniers ont bien voulu leur confier. La cour internationale de justice

5- CE, Commission, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social sur la participation des acteurs non étatiques à la politique communautaire de développement, Bruxelles, CE, 2002.

6- Résolution 1540 sur la non-prolifération des armes de destruction massive, Rés. CS 1540, Doc. Off. CS NU, 4956e séance, Doc. NU S/RES/1540 (2004) [Résolution 1540].

7- Institut de droit international, «Résolution de Berlin : L'application du droit international humanitaire et des droits fondamentaux de l'homme dans les conflits armés auxquels prennent part des entités non étatiques», (1999) Annuaire de l'Institut de droit international au para. I [Institut de droit international, «Résolution de Berlin»].

8- Anne Petitpierre, «Avant-propos : Discours d'ouverture» dans Actes du Colloque de Bruges : La pertinence du droit international humanitaires pour les acteurs non-étatiques (Collegium n° 27), Bruxelles, Comité international de la Croix-Rouge, 2003, 11 à la p. 12 [Colloque de Bruges]; Heykel Ben Mahfoudh, «Acteurs non étatiques et conflits armés non internationaux» dans Rafaâ Ben Achour et Salim Laghmani, dir., Acteurs non étatiques et droit international : VIIe Rencontre internationale de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Paris, A. Pedone, 2007, 215 à la p. 216 [Rafaâ Ben Achour et Laghmani, Acteurs non étatiques].

l'a d'ailleurs si bien rappelé en des termes bien explicites : La Cour a à peine besoin de rappeler que les organisations internationales sont des sujets de droit international qui ne jouissent pas, à l'instar des États, de compétences générales. Les organisations internationales sont régies par le «principe de spécialité», c'est-à-dire dotées par les États qui les créent, de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir⁹.

Voilà pourquoi il est souvent inacceptable pour les Etats de se résoudre à accepter que des institutions dont ils sont à l'origine de la naissance soient situées au-dessus d'eux. Cette remarque est valable même pour l'ONU en dépit de son caractère universel. Les Etats ne sont pas prêts à donner une certaine supra nationalité à l'ONU, tout au plus ils voient les organisations internationales comme leur prolongement ou leur émanation¹⁰.

Ceci étant dit, on peut avancer que le terme d'acteur non étatique varie considérablement en fonction de celui qui le définit. Même si elle est claire dans son noyau central, elle demeure imprécise dans ses contours. Voilà pourquoi s'aventurer à la définir, c'est accepter de se soumettre à un "test de Rorschach juridique"¹¹. Dans cette logique, toute tentative pour définir les acteurs non étatiques ne peut être que descriptive tout en essayant de se rapprocher au contexte dans lequel on veut l'employer.

9- Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, Résumé de l'avis consultatif, [1996] C.I.J. rec. 226 à la p. 78.

10- Slim Laghmani est de cet avis. Aussi lit-on sous sa plume enlevée que «[a]u titre des acteurs étatiques, il faut compter les États, bien sûr, mais également les démembrements d'États, les organisations internationales ou d'intégration, les gouvernements en exil ou les institutions quasi-étatiques comme l'autorité palestinienne [nos italiques]», «Rapport introduction» dans Rafaâ Ben Achour et Laghmani, Acteurs non étatiques, supra note 16 à la p. 10. Charles Rousseau affirmait d'ailleurs que «[l]e caractère commun des Organisations internationales est d'être des institutions interétatiques», Droit international public, t. 2, Paris, Sirey, 1974, à la p. 462. Voir aussi Patrick Dailler Alain Pellet et Quoc Dinh Nguyen, Droit international public, 6e éd., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1999 à la p. 571. La même remarque est formulée par Prosper Weil pour qui «[e]n dépit et par-delà leur personnalité juridique distincte, les organisations internationales demeurent en effet fondamentalement l'émanation des États [nos italiques]», Prosper Weil, Le droit international en quête de son identité : cours général de droit international public, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, t. 237, 1992 à la p. 104.

11- Alexandre-Charles Kiss, «Les entités non-étatiques et le droit international» dans Rapport de synthèse du Colloque A.A.A. ayant pour thème : Entités non-étatiques et droit international, La Haye, 1989, 242 à la p. 242.

L'autre approche de la définition à laquelle nous marquons notre adhésion, distingue les acteurs armés non étatiques selon s'ils disposent d'une personnalité internationale ou non. Ainsi pour ce qui est des organisations internationales, il sera plus facile de les classer. On pourra donc mettre les organisations internationales dans la case des acteurs non étatiques dotés d'une personnalité internationale. Les ONG et les autres groupements quant à eux seraient identifiés dans la case des acteurs non étatiques dépourvus de personnalité internationale¹². Cette approche peut faire l'objet de mauvaises interprétations dans le sens où certaines entités qui normalement seraient dépourvues de la personnalité internationale se verraient reconnues comme telles. Mais quoi qu'il en soit cela n'aurait aucune importance dans le sens où la personnalité desdites entités serait limitée et ne modifierait en rien leur statut au regard du droit international public. Il en va de même pour les associations et entreprises transnationales dont les dimensions et modes opérationnels sont tels qu'on puisse leur concéder une certaine personnalité fonctionnelle.

L'intérêt de ce sujet possède plusieurs considérations dont nous mettrons deux axes qui méritent une attention particulière. Le premier réside dans les mutations de l'ordre mondial. Ce dernier qui autrefois centré sur les États voit l'arrivée de nouveaux acteurs dont-ils n'étaient pas habitués auparavant. Le deuxième axe vise à examiner la part prise par les acteurs non étatiques dans les combats armés de par le monde. En effet l'histoire de la guerre est celle de sa transformation en passant de son caractère étatique à sa désétatisation. Considérée par la formule de Clausewitz comme la continuation de la politique par d'autres moyens, la guerre a été pendant longtemps une affaire entre États. Mais, au lendemain de la seconde guerre mondiale, elle va changer de visage au nom de l'idéologie et se disséminer un peu partout sous la houlette

12- Le cas du CICR est assez particulier car il dispose des trois facultés fondamentales inhérentes à la qualité de sujet de droit international: conclure des traités, entretenir des relations diplomatiques, faire valoir directement ses prétentions dans les relations internationales. Christian Dominicé, «La personnalité juridique internationale du CICR», dans Christophe Swinarski, dir., Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet, Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1984, 663; Paul Reuter, «La personnalité internationale du Comité international de la Croix-Rouge», dans Christophe Swinarski, dir., Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet, Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1984, 783 [Swinarski, Études et essais]; Alejandro Lorite Escorihuela, «Le Comité International de la Croix-Rouge comme organisation sui generis? Remarques sur la personnalité internationale du CICR» (2001) 105 R.G.D.I.P. 581.

des deux superpuissances (USA, Russie). car chacune de ces dernières pour étendre son influence, n'hésitera pas à recourir à des opérations militaires interposées en fomentant des rébellions ou des insurrections pour provoquer la chute des régimes considérés comme étant à la solde de l'adversaire. Dans les cas où l'initiative des conflits armés [leur] échappait, les parties en conflit ne manquaient généralement pas, à brève échéance, d'opter pour une idéologie de l'une d'entre elles afin de s'assurer ses faveurs¹³.

Avec la chute du mur de Berlin et donc l'effondrement du communisme, on a l'illusion d'une uniformisation idéologique autour du modèle libéral avec au moins un avantage la fin des guerres par procuration¹⁴. Mais même avec cela la guerre reste et demeure au centre des activités humaines et s'affirme de plus en plus par sa désétatisation qui se traduit par la montée en puissance des acteurs non étatiques dans les conflits armés. Les guerres sont dorénavant d'origine ethnique ou religieuse. Aucune partie de ce monde n'échappe à ce phénomène et tout porte à croire que les conflits armés de ce siècle restent des conflits géographiquement circonscrits, internes ou internationalisés et souvent à caractère régional¹⁵.

De ce qui précède on voit tout l'intérêt du sujet mais surtout la question fondamentale qui en découle et porte sur la nature des relations entre les Etats et les acteurs non étatiques en droit international humanitaire. Cette question relève d'ailleurs de l'évidence, ce n'est pas le temps face aux conflits armés de dissocier les Etats des acteurs non étatiques. Ce qui est important c'est d'envisager l'ensemble des acteurs concernés dans leurs relations réciproques afin de mieux ressortir leur rapport au DIH. En vérité, si la dualité entre les Etats et les acteurs non étatiques ne fait aucun doute, il est cependant vrai que les deux ne sont nullement à l'abri de tout duel.

13- Djamchid Momtaz, Le droit international humanitaire applicable aux conflits armés non internationaux, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, t. 292, 2001 à la p. 21 [Momtaz, Droit international humanitaire].

14- Antonio Cassese, «La guerre civile et le droit international» (1986) 90 R.G.D.I.P. 553 à la p. 557.

15- Maurice Kamto, «Le rôle des "accords et organismes régionaux" en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales à la lumière de la Charte des Nations Unies et de la pratique internationale» (2007) 111 R.G.D.I.P. 771 à la p. 771.

La participation des entités non étatiques à formation de la norme coutumière du droit international humanitaire

«*Peu important la nature et la qualification juridiques et politiques des conflits : ce sont toujours les hommes qui souffrent*»¹⁶. Voilà pourquoi il est loin d'être l'affaire des seuls Etats. En effet on peut relever une certaine dualité entre les Etats et les acteurs non étatiques mais on peut aussi relever une certaine conjugaison d'efforts amenant parfois à des fins communes.

Il est vrai que depuis que le monde est monde la guerre a toujours fait rage et les conséquences de cette dernière sont désastreuses. Néanmoins on peut remarquer que dans presque toutes sociétés et à toutes époques les peuples on essayer de trouver des moyens d'atténuer les souffrances des combattants. Comme le dit Picket «des vellétés d'atténuer les horreurs du combat. La préhistoire nous enseigne que les blessés des grandes batailles de l'époque néolithique furent soignés : de nombreux squelettes révèlent des réductions de fractures et même des trépanations»¹⁷.

Avec l'avènement de l'Etat et l'institutionnalisation de la guerre, la finalité est dorénavant la destruction de l'Etat adverse mais comme le dit Rousseau de tuer les défenseurs de l'Etat ennemi tant qu'ils ont les armes à la main, ils cessent d'être des ennemis ou ses instruments sitôt qu'ils déposent les armes et se rendent. Quelques fois on peut tuer l'Etat sans tuer un seul de ses membres.

On a tendance à affirmer aujourd'hui que le droit international humanitaire a connu une avancée fulgurante en référence aux aspects de la guerre qu'il couvre et du large éventail de personnes qu'il essaye de protéger. Néanmoins il ne faut pas perdre de vue que ce développement n'est qu'une reprise par le biais de la codification des usages et pratiques qui ont régi les conflits armés depuis des siècles. L'exemple le plus marquant est celui du Protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits internationaux (protocole I)¹⁸. En son sein on remarque que la plupart des dispositions dudit protocole I notamment les articles 35 à 42 et 48 à 58 relèvent du droit international humanitaire coutumier lui-même inspiré fortement du règlement de la Haye de 1907 sur les droits et les coutumes

16- Rousseau et Virally, «Nouveau DIH», supra note 11.

17- Pictet, Développement et principes, supra note 3 à la p. 13.

18- Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977, 1125 R.T.N.U. 272 (entrée en vigueur : 7 décembre 1978) [Protocole I].

de la guerre¹⁹, lequel affiche aussi une étonnante ressemblance avec l'ancien droit Hindou des conflits armés.

Tout ceci affirme la participation effective des Etats à la formation de la norme coutumière en droit international humanitaire mais la participation des entités non étatiques fait objet de beaucoup de controverses.

Parmi les entités non étatiques il existe celles dont la participation à la formation des normes du DIH peut être facilement avérée, c'est le cas des organisations internationales dotées de la personnalité internationale et le CICR par exemple. L'organisation internationale qui retient ici notre attention est l'ONU avec son caractère d'universalité. La première résolution de l'ONU qui fait référence au droit humanitaire ne date que 1967 mais c'est en 1990 que son activisme s'est fait ressentir en raison des circonstances internationales mais aussi avec la chute du mur de Berlin. Les résolutions de l'ONU en matière de droit international humanitaire constituent aujourd'hui une référence incontestée dans l'identification des règles du droit international humanitaire²⁰ autrement dit une source de droit international humanitaire²¹.

La participation à la formation coutumière des normes de droit humanitaire du CICR ne fait aussi l'ombre d'aucun doute. La seule évocation de son nom fait penser au droit international humanitaire. En effet, «loin d'être la création du DIH, le CICR est tout au contraire, à l'origine de ce dernier»²².

En ce qui concerne les entités non étatiques dépourvues de personnalité internationale, leur participation à la formation du droit humanitaire coutumier fait l'objet de plusieurs controverses. Les Etats ont montré une attitude hostile à l'idée de la contribution des entités non

19- Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son Annexe : Règlement concernant les lois et les coutumes de la guerre sur terre, 18 octobre 1907, Deuxième Conférence internationale de la Paix, La Haye 15 juin – 18 octobre 1907, Actes et Documents, La Haye, 1907, vol. I aux pp. 626-37.

20- Momtaz, supra note 26 à la p. 41.

21- Laurence Boisson de Chazournes, «Les résolutions des organes des Nations Unies, et en particulier celles du Conseil de sécurité, en tant que source de droit international», dans Condorelli, La Rosa et Scherrer, supra note 42 aux pp. 150-73 [Boisson de Chazournes].

22- Ariane Sand-Trigo, «Le rôle du CICR dans la mise en œuvre du droit international humanitaire» *Études internationales* 23:4 (1992) 745 à la p. 745.

étatiques à la formation du droit international coutumier. Aux yeux des Etats soutenir une telle thèse revient à reconnaître une certaine légitimité aux mouvements insurrectionnels et autres bandes armées. Ce qui par la suite limitera la liberté des Etats sur la manière dont ils vont mater les insurrections. Cette peur des États s'intensifie fortement, ce qui impacte significativement les négociations de traités en droit humanitaire. Par conséquent, lors de la conférence diplomatique à l'initiative suisse en 1949 pour réviser et améliorer le droit international humanitaire tirant les leçons de la Seconde Guerre mondiale, la question des conflits armés non internationaux sont les plus intenses et provoquent de nombreuses tensions si Bien qu'au final les participants n'aient réussi qu'une seule La règle minimale contenue dans la fameuse clause 3 est commune aux quatre Convention issue de la conférence²³. La même crainte s'est avérée en 1977, lors de l'adoption d'un deuxième protocole additionnel relatif aux conflits armés non internationaux²⁴.

Malgré cela dans la réalité on parle de "parties au conflit" et ce terme concerne le Etats mais aussi les insurgés²⁵. Parmi les critères de définition des conflits non internationaux il y a aussi le fait que les insurgés exercent un contrôle sur une partie du territoire d'un Etat. Les nations unies de leurs côtés n'admettent pas à chaque fois qu'un conflit éclate de rappeler aux insurgés qu'ils sont tenus de respecter le DIH. En plus que par le passé certains mouvements de lutte n'ont pas attendu que l'ONU se prononce pour faire part de leur engagement à respecter le DIH²⁶. Donc il n'y a pas de raison que les pratiques de tous ces insurgés ne soient pas pris en considération dans la formation du droit international coutumier²⁷. C'est d'ailleurs en tenant compte de ces pratiques qu'on pourra déterminer ce qui fait partie du droit international coutumier et ce qui ne l'ai pas.

23- Conventions de Genève, supra note 24.

24- Protocole II, supra note 25.

25- Jean Siotis, *Le droit de la guerre et les conflits armés de caractère non international*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1958 aux pp. 136 et s.; G.I.A.D Draper. *The Geneva Conventions of 1949*, Académie de droit international, 1965 à la p. 96.

26- Denise Plattner, «La portée juridique des déclarations de respect du droit international humanitaire qui émanent des mouvements en lutte dans un conflit armé» [1984-85] R.B.D.I. 298.

27- Dans le même sens : Bugnion «DIH coutumier», supra note 1 aux pp. 30-31; Marco Sassòli, «La première décision de la Chambre d'appel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie : Tadic (compétence)» (1996) 100 R.G.D.I.P. 101 à la p. 128.

Duel entre Etats et entités non étatiques

L'Etat reste «le principal centre de gravité de la vie internationale»²⁸ et au moindre petit soupçon d'atteinte à sa souveraineté il s'élève contre ces entités non étatiques. De plus, certaines exagérations de l'aide humanitaire soulèvent certaines tensions entre ces différents acteurs. D'après certains politologues ou certains juristes qui s'intéressent à l'étude des relations internationales, l'Etat est désormais affaibli. Ils n'ont pas totalement tort. L'Etat est attaqué sur tous les fronts, d'un côté il y a les forces en son sein qui lui reprochent d'être coupé de l'intérêt général et de l'autre côté sur la scène internationale il fait face à la concurrence des entités non étatiques qui lui reproche de s'accaparer les affaires internationales dont-il n'est pas le seul représentant.

Même le DIH, malgré le mérite qu'il présente de toucher un domaine sensible où il est admis depuis longtemps qu'il ne saurait relever du domaine réservé de l'Etat ne saurait nier la souveraineté de l'Etat d'autant plus que c'est elle qui conditionne encore aujourd'hui pour une large part l'action humanitaire. L'action humanitaire implique souvent la présence physique des secouristes étrangers pour soulager les souffrances ou sauver des vies. il est vrai que l'action humanitaire a besoin de l'aval de l'Etat pour s'établir mais même avec l'accord dudit Etat, il se réserve un droit de regard car accepter de telles opérations sur son territoire c'est comme ouvrir son arrière-boutique et donc «risquer la contagion que peut engendrer une confrontation avec des hommes et femmes venus d'une autre civilisation, de pays relevant d'autres mœurs politiques»²⁹ surtout que certaines ONG ne se limitent pas seulement à soigner, mais aussi à dénoncer les horreurs auxquelles elles ont pris connaissance sur le terrain avec preuves à l'appui.

L'assistance humanitaire imposée, apparue en 1980 avance l'idée selon laquelle le pouvoir de l'Etat doit se plier devant les nécessités d'une protection minimale des droits de la personne humaine. Dans cette perspective l'assistance humanitaire doit pouvoir être mise en œuvre au-delà des frontières étatiques. Mais vouloir procéder de la sorte, c'est oublier que l'ingérence, même humanitaire, est illégale en droit international. C'est dans cet esprit et dans l'optique d'éviter les conflits entre Etat et autres entités que la résolution 43/131 sur l'assistance humanitaire³⁰ assujettie cette dernière au principe de la subsidiarité. Ce

28- Raymond Ranjeva, Les organisations non gouvernementales et la mise en œuvre du droit international, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, t. 270, 1997 à la p. 67.

29- Domestici-Met, «Aspects juridiques», supra note 73 à la p. 124.

30- Résolution sur l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes humanitaires et situations d'urgence du même ordre, Rés. AG 43/131, Doc. Off. AG NU, 43e sess., Doc. NU A/RES/43/131 (1988).

principe introduit au deuxième paragraphe de la résolution, réaffirme sans équivoque la souveraineté de l'État, lui reconnaît le rôle central dans l'organisation, la coordination, et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire, «[e]n d'autres termes, les organisations humanitaires et les autres États n'interviennent que dans la mesure où l'État territorialement compétent n'est pas en mesure d'organiser l'aide, en raison même de la catastrophe»³¹. C'est aussi dans ce sens que s'annonce la responsabilité de protéger. Dans une formule savamment orchestrée, la responsabilité de protéger met en avant des thèmes mobilisateurs impliquant trois principales obligations : d'abord, la responsabilité de prévenir par l'élimination des causes profondes et directes des situations de violence, de conflits internes et internationaux et d'autres crises générées par les hommes et qui mettent en danger les populations; ensuite, la responsabilité de réagir devant les situations où la protection des êtres humains s'impose et nécessite l'adoption des mesures coercitives et dans les cas extrêmes, l'intervention armée; enfin la responsabilité de reconstruire, en fournissant, après une intervention, une assistance à tous les niveaux afin de faciliter la reconstruction et la réconciliation.

Comme on peut le remarquer, le tableau est saisissant. Est-ce pour autant dire que le concept de responsabilité de protéger³² innove? La réponse ne semble pas être positive. Au regard de ce qui précède, on perçoit aisément que les relations entre les États et les acteurs non étatiques ne sont pas toujours cordiales. Elles peuvent donc tourner au duel, pour peu que l'État se sente attaqué dans ce qu'il considère comme le plus précieux à savoir sa souveraineté. Est révélatrice à cet égard, la déclaration du Sommet du groupe des 77 réunis à la Havane du 10 au 14 avril 2000 : Nous rejetons le soi-disant "droit d'intervention humanitaire" qui n'a aucun fondement juridique [...] Nous confirmons que l'assistance humanitaire doit être entreprise dans le strict respect de la souveraineté [...], et qu'elle ne peut être déclenchée qu'en réponse à une demande et qu'avec l'approbation des États concernés³³. Il va de soi dans une pareille atmosphère, que les dérives de l'aide humanitaire ne sauraient être tolérées.

L'aide humanitaire si elle est mal utilisée peut s'avérer être un moyen de discorde entre les acteurs non étatiques et les États. Cela arrive lorsque l'aide humanitaire voile les desseins interventionnistes ou lorsqu'elle est utilisée à des fins politico-militaires. Selon l'article 1

31- Bettati, «Un droit d'ingérence?», supra note 73 à la p. 656.

32- Société française pour le droit international, Colloque de Nanterre : La responsabilité de protéger, Paris, A. Pedone, 2008.

33- «Déclaration du Sommet du Sud» dans Groupe des 77 : Sommet du Sud de La Havane, 10 au 14 avril 2000, au para. 55.

des «principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire»³⁴. Le but de l'action humanitaire est de sauver des vies, d'atténuer des souffrances, ou de sauver des vies pendant les conflits armés. Malgré la pertinence de cette norme, l'aide humanitaire reste parfois un lieu où se rencontrent plusieurs intérêts contradictoires. Si elle est un lieu où peuvent se rencontrer plusieurs acteurs pour conjuguer leurs efforts, elle peut également être un lieu où peuvent naître des conflits. Car l'aide sous le couvert de l'humanitaire peut en effet servir de prétexte aux uns pour ressusciter les démons impérialistes et réaliser des desseins interventionnistes, en clair un moyen ingénieux d'entamer peu à peu l'indépendance d'un Etat pour l'incliner progressivement vers la mi-souveraineté.

Le danger est encore plus grand que l'aspect interventionniste de certaines organisations humanitaires transparait clairement dans leurs ambitions. Le caractère spectaculaire de certaines actions organisées est saisissant. Ainsi, pendant le conflit en ex-yougoslavie, l'ONG Médecins du monde est allée jusqu'à une juxtaposition d'images dans une campagne d'affichage en faveur des victimes³⁵(le portrait du Führer et celui du président Milosevic, dans les camps bosniaques et les camps de concentration dans l'Allemagne nazie). le fait de prendre parti dans les conflits par exemple soigner ou de nourrir les membres de telle partie que telle autre est un acte plein de conséquences; c'est redonner espoir et de la force à la partie qu'on soigne, lui redonner une chance. En même temps c'est une ingérence que n'importe quel souverain ou Etat ne puisse tolérer. On comprend alors pourquoi certaines organisations sont regardées d'un mauvais œil par le sujet territorial concerné et que leurs relations sont conflictuelles. Pour éviter ce genre de conflit que la cour internationale de justice soutient que pour ne pas avoir le caractère d'une intervention condamnable dans les affaires intérieures d'un autre État, non seulement l'"assistance humanitaire" doit se limiter aux fins consacrées par la pratique de la Croix-Rouge, à savoir "prévenir et alléger les souffrances des hommes" et "protéger la vie et la santé [et] faire respecter la personne humaine"; elle doit aussi, et surtout, être prodiguée sans discrimination à toute personne dans le besoin au Nicaragua, et pas seulement aux contras et à leurs proches³⁶.

34- «Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire», document adopté suite à la première réunion de l'initiative Good Humanitarian Donorship, 17 juin 2003, Stockholm. Ces principes ont été approuvés par les pays suivants : Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Danemark, Etats-Unis, Finlande, France, Irlande, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse. La Commission européenne a également approuvé ce texte.

35- François Piguet, «Ingérence utile et manipulée» dans Perrot, supra note 118 à la p. 88.

36- Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, supra note 96 à la p. 125.

Une autre dérive de l'aide humanitaire réside dans sa militarisation et sa politisation. Parfois l'aide militaire devient le prolongement de la politique ou se transforme carrément en stratégie militaire. L'aide humanitaire est par nature un fait politique mais une fois déployée sur le terrain elle doit éviter d'être captive des enjeux qui opposent les parties au conflit. Comme l'a si bien démontré l'auteur Cornelio Sommaruga, l'action humanitaire n'est pas hors de la politique mais au-delà d'elle: elle la prolonge³⁷. Ce système de date pas d'aujourd'hui, on peut se rappeler par exemple en 1921, le régime bolchevique avait exigé que pour accepter l'aide des occidentaux au peuple russe, d'en contrôler la distribution afin d'obtenir de facto la reconnaissance internationale qui lui était refusée jusqu'alors. Du temps où le monde était divisé en deux blocs idéologiques et que les deux superpuissances à défaut de s'affronter en face, avaient choisis de lutter par Etats interposés, l'aide était systématiquement tributaire de l'idéologie. Les principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance sur lesquels elle devrait reposer s'effaçaient carrément au profit d'une aide ciblée et surtout orientée en fonction des visées politiques et stratégiques de leurs promoteurs.

Aujourd'hui, la même situation prévaut à la différence qu'elle n'est plus alimentée par le conflit idéologique. Même les ONG dont on aurait pu parier un tant soit peu sur leur stricte neutralité, n'échappent pas à la contagion du politique. Beaucoup d'entre elles diffusent désormais les idées de démocratisation et la bonne gouvernance, prônent la réforme de l'Etat et de la gestion des services publics³⁸, prennent position sur le processus électoral.

En plus du fait d'être la proie des manipulations politiques l'aide humanitaire s'expose aussi au risque de militarisation. Bernard Kouchner soutient cette thèse et affirme aussi que c'est sur terrain de Bosnie, au Kosovo, en Somalie et en Afghanistan que les humanitaires et militaires ont appris à travailler ensemble et à collaborer. L'idée de faire accompagner l'aide humanitaire, outre les questions d'éthique qu'elle pose, amène à s'interroger légitimement si en la mettant sous la protection de l'armée, elle ne risque pas d'être orientée en fonction des appétences stratégiques et de transformer les organisations non gouvernementales en «prestataires de services, éléments complémentaires des stratégies militaires»³⁹. La pratique confirme largement ces craintes, y compris en Afghanistan où Kouchner a cru s'appuyer pour exposer sa pseudo théorie. Après l'invasion de ce pays par les Américains, l'Agence des

37- Jean-Christophe Rufin, *Le piège : quand l'aide humanitaire remplace la guerre*, Paris, Lattès, 1986, à la p. 17.

38- Crouzatier, supra note 126 à la p. 27.

39- Crouzatier, supra note 126 à la p. 26.

États-Unis pour le développement international¹⁴⁸ a exigé de la part des ONG, l'adhésion explicite à ses principes politiques de lutte contre le terrorisme pour avoir accès à son financement et très peu ont refusé (exception faite de Handicap International, AICF, Oxfam) de satisfaire cette exigence. Il en est résulté sur le terrain la transformation de l'aide en un «outil de marchandage»⁴⁰, subordonnée à l'obtention des renseignements auprès de la population civile.

Lors de la guerre du Kosovo, une ONG s'est prêtée à une coalition militaro-humanitaire contre le terrorisme au nom de la démocratie. Il s'agit en l'occurrence de la branche canadienne de CARE qui a passé avec le gouvernement de son pays, un contrat au terme duquel elle s'engageait à recruter des «volontaires» chargés de collecter des renseignements sur le terrain, sous le couvert d'actions humanitaires. La qualité de ces soi-disant volontaires en disait davantage sur leurs tâches: il s'agissait d'anciens militaires qui devaient accomplir des missions d'espionnage⁴¹.

Si les Etats et les acteurs non étatiques en arrivent à un duel, forcément les conséquences qui en découlent ne seront pas bonnes. Ceci entraîne un déclin du respect du droit international humanitaire. La seule solution possible est de trouver les points de désaccord et de les neutraliser afin d'éviter le manque de communication entre les différents intervenants de la chaîne humanitaire. Il est donc important d'éviter certaines actions unilatérales, qui malgré les bonnes intentions qui sont derrière peuvent ne pas atteindre l'objectif escompté et même produire l'effet contraire. Derrière cette coexistence affichée entre Etats et acteurs non étatiques se cache un combat de coque sans précédent. Voilà pourquoi il est important que chaque partie fasse taire ses divergences pour concourir à l'efficacité du droit. Cela est d'autant plus vrai que lorsque leurs relations sont conflictuelles, le droit international humanitaire en pâtit. Face à ce constat peu flatteur, on en est réduit à «se demander si la célèbre clause de Martens, lorsqu'elle renvoie aux "exigences de la conscience publique", dans une formule qui semble suggérer l'universalisme, n'est pas une simple manifestation d'utopie», la réalité étant que, là où le droit international humanitaire n'est pas respecté, la souffrance humaine devient aiguë et ses conséquences difficiles à surmonter.

40- «Humanitaire et militaire», supra note 144 à la p. 68.

41- Rony Brauman, «Des mots magiques aux cruelles désillusions» Le Monde (22 novembre 2001) à la p. II.

Bibliographie

- Mario Bettati : un droit d'ingérence, mutation de l'ordre international, Hors collection, 384 pages, 1996.
- François Bugnion : le droit international coutumier.
- Jean Pictet, «Le droit international humanitaire : définition» dans Les dimensions internationales du droit humanitaire, 19 avril 2010.
- Antonio Cassese, «La guerre civile et le droit international, Pedone, 1986.
- Maurice Kamto, «Le rôle des "accords et organismes régionaux" en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales à la lumière de la Charte des Nations Unies et de la pratique internationale».
- Rousseau et Virally, «Nouveau DIH».
- Ariane Sand-Trigo, «Le rôle du CICR dans la mise en œuvre du droit international humanitaire» Études internationales (1992) 745.
- Jean Siotis, Le droit de la guerre et les conflits armés de caractère non international, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1958 aux pp. 136 et s.; G.I.A.D Draper. The Geneva Conventions of 1949, Académie de droit international, 1965 à la p. 96.
- Denise Plattner, «La portée juridique des déclarations de respect du droit international humanitaire qui émanent des mouvements en lutte dans un conflit armé» [1984-85] R.B.D.I. 298.
- Raymond Ranjeva, Les organisations non gouvernementales et la mise en œuvre du droit international, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, t. 270, 1997 à la p. 67.
- Jean-Christophe Rufin, Le piège : quand l'aide humanitaire remplace la guerre, Paris, Lattès, 1986, à la p. 17.
- François Piguet, «Ingérence utile et manipulée» dans Perrot, supra note 118 à la p. 88.
- Rony Brauman, «Des mots magiques aux cruelles désillusions» Le Monde (22 novembre 2001) à la p. II.

