

# Le cadre juridique de l'accès humanitaire dans les conflits armés

**Felix Schwendimann\***

Felix Schwendimann est collaborateur diplomatique à la Section droit international humanitaire, Direction du droit international public, Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse.

## Résumé

*Obtenir et maintenir l'accès des acteurs humanitaires aux populations ayant besoin d'aide représente un défi. Il existe en effet toutes sortes d'obstacles à l'accès humanitaire : hostilités en cours, climat d'insécurité, lourdeur fréquente des procédures administratives ou tentatives des parties aux conflits armés pour empêcher l'accès humanitaire. Ces difficultés sont souvent aggravées par la connaissance insuffisante qu'ont les États, les groupes armés non étatiques et les organisations humanitaires du cadre juridique. Le présent article a avant tout pour objet de présenter le cadre juridique international qui régit actuellement l'accès humanitaire dans les situations de conflit armé.*

: : : : : :

\* Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse. L'auteur remercie Damaris Carnal de ses précieuses observations.  
La version originale en anglais a été publiée sous le titre « The legal framework of humanitarian access in armed conflict », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 884, décembre 2011, pp. 993-1008.

## Le défi : obtenir et maintenir l'accès humanitaire

L'accès humanitaire<sup>1</sup> aux populations qui ont besoin de secours dans les zones de conflit est souvent devenu plus difficile et compliqué ces dernières années et, pour beaucoup d'organisations humanitaires, ce sera là le principal défi à relever pour l'avenir. Pourquoi en est-il ainsi ?

D'une part, parce que beaucoup de conflits armés sont aujourd'hui fragmentés et complexes car ils opposent des groupes nombreux et divers<sup>2</sup>. La complexité résulte aussi souvent du fait que le conflit s'accompagne d'une crise prolongée ou qu'un pays déjà en proie à un conflit est frappé par une catastrophe naturelle. La plupart des conflits armés contemporains n'ont pas un caractère international et l'action humanitaire se heurte à un refus de l'État, qui y voit une menace pour la souveraineté nationale.

D'autre part, les organisations humanitaires se sont considérablement multipliées, de sorte que l'accès humanitaire suppose davantage de coordination et de négociation que par le passé. En outre, les distinctions entre opérations militaires, politiques et humanitaires se sont progressivement brouillées. Si l'une ou l'autre des parties à un conflit, ou certains secteurs de la population, viennent à considérer les acteurs de l'aide humanitaire comme des instruments au service d'une politique, l'accès humanitaire peut devenir difficile ou impossible, et les travailleurs humanitaires sont d'autant plus exposés aux risques d'attaques sur leur personne que ces distinctions ont perdu leur netteté<sup>3</sup>.

Les difficultés qui en résultent pour le personnel humanitaire sont souvent aggravées par la connaissance insuffisante qu'ont les États, les groupes armés non étatiques et les organisations humanitaires des règles de droit applicables. Le principal propos de cet article est donc d'exposer le cadre juridique international applicable à l'accès humanitaire dans les situations de conflit armé, même si les obstacles à cet accès sont rarement de nature purement juridique<sup>4</sup>.

1 La notion d'«accès humanitaire» n'est pas définie en droit international. L'accès humanitaire est ici compris comme une condition préalable à une assistance humanitaire efficace qui exige, dans la mesure examinée plus loin, le consentement de l'État ou de l'entité exerçant le contrôle sur un territoire (un groupe armé non étatique). Lorsque le besoin d'assistance humanitaire persiste un certain temps, l'expression accès humanitaire doit être interprétée comme signifiant non seulement que les biens et les services doivent parvenir rapidement à leurs destinataires, mais aussi que l'accès doit être maintenu aussi longtemps que nécessaire.

2 Discours liminaire de Jakob Kellenberger, président du CICR, à la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 28 novembre 2011, disponible sur : [www.icrc.org/fre/resources/documents/statement/31-international-conference-opening-kellenberger-2011-11-28.htm](http://www.icrc.org/fre/resources/documents/statement/31-international-conference-opening-kellenberger-2011-11-28.htm) (dernière consultation décembre 2011).

3 Voir, par exemple, Fiona Terry, «Le CICR en Afghanistan: réaffirmer la neutralité de l'action humanitaire», dans *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2011/1 - Afghanistan*, Vol. 93, pp. 147-165. Antonio Donini, «Entre marteau et enclume: intégration ou indépendance de l'action humanitaire?», dans *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2011/1 - Afghanistan*, Vol. 93, pp. 127-146.

4 Nous ne prétendons pas nous livrer à une analyse exhaustive des différents problèmes qui seront abordés dans ces pages.

## Les textes de référence : le *Handbook* et le *Field Manual on Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict*

Quels sont les textes de référence en matière d'accès humanitaire? Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de la Suisse a publié, en collaboration avec d'autres entités, deux documents de référence sur l'accès humanitaire en situation de conflit armé: le *Handbook on the Normative Framework of Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict* et le *Field Manual of Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict*<sup>5</sup>.

La protection des civils en période de conflit armé étant au cœur de la politique étrangère de la Suisse, le DFAE a récemment élaboré une stratégie en la matière<sup>6</sup>. L'un de ses objectifs est que l'accès humanitaire soit garanti<sup>7</sup>. Dès le mois d'août 2006, lors de la Conférence de Stockholm pour le relèvement rapide du Liban, la Suisse avait annoncé sa volonté d'approfondir le sujet de l'accès humanitaire. Par la suite, le DFAE a organisé une réunion d'experts qui s'est tenue à Montreux, les 30 juin et 1<sup>er</sup> juillet 2008, et à laquelle étaient invités des experts des gouvernements et des experts militaires, des universitaires et des acteurs humanitaires, en vue de définir les principales difficultés liées à l'accès humanitaire, et de réfléchir aux moyens de les surmonter sur les plans juridique, politique et opérationnel<sup>8</sup>. Entre autres obstacles à l'accès humanitaire, les participants ont cité le manque de clarté concernant les obligations juridiques des acteurs humanitaires en la matière et la nécessité d'élaborer un outil pratique sur l'accès humanitaire.

Sur la base des conclusions de la réunion de Montreux, un groupe de consultation réunissant des représentants du DFAE, du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) de l'ONU et de *Conflict Dynamics International* a été chargé de donner des avis sur la rédaction d'un manuel (le *Handbook*) décrivant le cadre normatif de l'accès humanitaire dans les situations de conflit armé et d'un manuel pratique (le *Field Manual*) exposant une approche structurée et contenant des directives pratiques à l'intention des travailleurs humanitaires. L'analyse juridique de l'accès humanitaire que l'on trouvera dans le présent article repose sur le *Handbook*.

5 Ces deux documents ont été présentés en marge de la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le 29 novembre 2011. On les trouvera à l'adresse : <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/doc/publi/phumig.html> (dernière consultation décembre 2011).

6 Stratégie du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) 2009-2012 sur la protection des civils dans les conflits armés, disponible sur : <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/aussen.Par.0010.File.tmp/EDA%20Schutz%20der%20Zivilbevoelkerung%20f.pdf> (dernière consultation décembre 2011).

7 *Ibid.*, objectif 2.2, p. 19.

8 Ont participé à cette réunion des experts de l'Afrique du Sud, de l'Argentine, du Canada, de l'Égypte, de l'Inde, de l'Irak, de la Jordanie, de la République démocratique du Congo, du Soudan, de Sri Lanka et de la Suisse, ainsi que des représentants d'organisations internationales et non gouvernementales. Les participants s'exprimaient à titre personnel. Les discussions étaient limitées aux situations de conflit armé et ne visaient aucune situation en particulier.

## Le cadre juridique international : en quoi est-il important ?

Il est important de bien connaître le cadre juridique international (c'est-à-dire le droit international général, le droit international humanitaire, le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international pénal) parce que, dans de nombreuses situations de crise, l'accès humanitaire est bloqué. Le cadre juridique international est l'instrument qui doit permettre d'assurer cet accès<sup>9</sup> et, pour les négociateurs humanitaires qui cherchent à obtenir que l'accès soit accordé, il constitue une base de travail essentielle<sup>10</sup>. Le cadre juridique définit les obligations et les droits des parties au conflit armé, des États qui ne participent pas au conflit et des acteurs humanitaires. Il précise aussi les conditions dans lesquelles les acteurs humanitaires peuvent ou ne peuvent pas avoir accès aux personnes ayant besoin d'une assistance. Il offre une série de règles objectives que les différents acteurs peuvent invoquer, ensemble ou individuellement, pour obtenir et maintenir l'accès.

Nous présenterons ce cadre juridique international en répondant successivement aux cinq questions suivantes :

- 1 À qui incombe-t-il au premier chef de répondre aux besoins essentiels des populations touchées ?
- 2 Si les besoins des populations persistent, que peuvent faire les acteurs humanitaires ?
- 3 Dans quelle mesure les actions de secours sont-elles soumises à un consentement préalable et quelles conditions doivent-elles respecter en vertu du droit international humanitaire ?
- 4 Quelles sont les obligations relevant des droits de l'homme qui s'appliquent à l'accès humanitaire ?
- 5 Quelles sont les conséquences des violations ?

Nous concluons cet article en nous demandant si le cadre juridique actuel est un instrument adapté pour garantir l'accès humanitaire. Enfin, nous résumons dans un encadré les règles juridiques applicables à l'accès humanitaire.

### À qui incombe-t-il au premier chef de répondre aux besoins essentiels des populations touchées ?

Selon le droit international, c'est aux États qu'il incombe au premier chef de répondre aux besoins essentiels des populations touchées. Cette règle découle du principe de souveraineté<sup>11</sup> et elle est confirmée par la pratique inter-

9 CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, rapport établi pour la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, p. 30.

10 Voir, de manière générale, Gerard McHugh et Manuel Bessler, *Négociations humanitaires avec les groupes armés : manuel à l'usage des praticiens*, OCHA, New York, 2006.

11 Charte des Nations Unies, art. 2(1).

nationale<sup>12</sup>. Ainsi, la résolution 46/182 (1991) de l'Assemblée générale des Nations Unies (Principes directeurs de l'aide humanitaire) réaffirme que :

C'est à chaque État qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et autres situations d'urgence se produisant sur son territoire. Le rôle premier revient donc à l'État touché dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur son territoire<sup>13</sup>.

### Si les besoins des populations persistent, que peuvent faire les acteurs humanitaires ?

La question de l'accès des acteurs humanitaires aux populations touchées revêt une acuité particulière lorsque l'État ne veut pas ou ne peut pas s'acquitter pleinement de la responsabilité qui lui incombe de répondre aux besoins essentiels des populations touchées en période de conflit armé. La question est alors de savoir ce que peuvent faire les acteurs humanitaires pour satisfaire ces besoins. La réponse est qu'ils peuvent offrir leurs services conformément au droit international humanitaire, qui contient des règles sur l'assistance humanitaire et l'accès aux populations civiles touchées par des conflits armés<sup>14</sup>.

L'offre de secours ne peut être considérée comme une ingérence étrangère dans les affaires intérieures de l'État dans la mesure où les principes d'humanité<sup>15</sup>, d'impartialité<sup>16</sup> et de non-discrimination<sup>17</sup> sont respectés<sup>18</sup>. À ce sujet, la Cour internationale de Justice (CIJ) a relevé ce qui suit :

12 Voir Doc Nations Unies A/Res/43/131 (1988), 8 décembre 1988 ; A/Res/45/100 (1990), 14 décembre 1990 ; A/Res/46/182 (1991), 19 décembre 1991 ; S/Res/1706 (2006), 31 août 2006, para. 12 ; S/Res/1814 (2008), 15 mai 2008, para. 17 ; S/Res/1894 (2009), 11 novembre 2009, paras 5 et 6 du préambule ; S/Res/1906 (2009), 23 décembre 2009, para. 3 ; S/Res/1910 (2010), 28 janvier 2010, para. 16 du préambule ; S/Res/1923 (2010), 25 mai 2010, para. 2 ; et S/Res/1970 (2011), 26 février 2011, para. 9 du préambule.

13 Doc Nations Unies A/Res/46/182 (1991), 19 décembre 1991, annexe, para. 4.

14 Art. 3(2) commun aux quatre Conventions de Genève (CG) ; CG IV, art. 10 et 59(2), Protocole additionnel (PA) I, art. 70(1) ; PA II, art. 18(1) et (2).

15 Le point de départ doit être la souffrance humaine et l'offre doit exclusivement viser à répondre à des besoins humanitaires.

16 Le principe d'impartialité exige que les personnes qui participent à l'opération ne prennent pas partie pour des raisons d'intérêt, de préjugé ou de sympathie personnelle. Jean S. Pictet, *Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge proclamés par la vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Vienne, 1975 : Commentaire*, Institut Henry Dunant, Genève, 1979, p. 33.

17 Le principe de non-discrimination interdit que des distinctions soient faites au détriment de certaines personnes, « pour le seul motif qu'elles appartiennent à une catégorie déterminée » sur la base de critères tels que la race, la religion ou les opinions politiques. J. S. Pictet, *op. cit.*, note 16, p. 34. Toutefois, le principe de non-discrimination n'interdit pas que des actions positives soient prises en faveur de groupes particulièrement vulnérables de la population. Voir Yves Sandoz *et al.* (dir. pub.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR, Genève, 1986, para. 2821.

18 Doc Nations Unies A/Res.46/182 (1991), 19 décembre 1991, annexe, para. 2. L'expression la plus claire du principe de non-intervention est l'article 2(4), de la Charte des Nations Unies, qui interdit aux États membres de recourir à la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, ou de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

Il n'est pas douteux que la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays, quels que soient leurs affiliations politiques ou leurs objectifs, ne saurait être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international<sup>19</sup>.

Les acteurs humanitaires peuvent donc offrir leurs services, mais ils n'ont pas l'obligation de le faire<sup>20</sup>. Pour ne pas être considérée comme une ingérence illicite dans les affaires intérieures d'un État, l'aide humanitaire doit être fournie en conformité avec les principes humanitaires.

### **Dans quelle mesure les actions de secours doivent-elles faire l'objet d'un consentement préalable et quelles conditions doivent-elles respecter en vertu du droit international humanitaire ?**

Pour analyser dans quelle mesure les opérations de secours sont soumises au consentement des parties intéressées et quelles conditions elles doivent respecter, nous distinguerons les trois situations que régit le droit international humanitaire : les conflits armés internationaux (autres que les situations d'occupation), les conflits armés non internationaux et l'occupation. Bien que l'occupation militaire soit une forme de conflit armé international, elle sera examinée en dernier lieu car l'accès humanitaire est régi dans cette situation par des règles spécifiques.

#### **Consentement et conditions dans les conflits armés internationaux (autres que les situations d'occupation)**

Dans les territoires autres que les territoires occupés, les opérations humanitaires sont soumises au consentement des parties concernées conformément à l'article 70(1) du Protocole additionnel I de 1977. Cette condition préalable permet de tenir compte de façon équilibrée des intérêts de la population civile et de ceux de l'État destinataire<sup>21</sup>. Les projets de protocole additionnel rédigés en 1973 prévoyaient l'obligation d'accepter les secours si ceux-ci

19 CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, CIJ Recueil 1986, para. 242. La Cour a également relevé que l'aide humanitaire est autorisée si elle comporte « la fourniture de denrées alimentaires, de vêtements, de médicaments et toute autre aide humanitaire, et exclut la fourniture d'armes, de système d'armes, de munitions ou autres équipements, véhicules ou matériels susceptibles d'être utilisés pour infliger des blessures graves ou causer la mort de personnes ». *Ibid.*, para. 97.

20 Yoram Dinstein, « The right to humanitarian assistance », dans *Naval War College Review*, Vol. 53, N° 4, 2000, pp. 77-92.

21 Heike Spieker, « The right to give and receive humanitarian assistance », dans *International Law and Humanitarian Assistance: A Crosscut Through Legal Issues Pertaining to Humanitarianism*, dans Hans-Joachim Heintze et Andrej Zwitter (dir. pub.), éditions Springer, Berlin/Heidelberg, 2011, p. 13.

répondaient à certaines conditions, telles que l'impartialité et l'humanité<sup>22</sup>. Cependant, pour protéger la souveraineté de l'État qui accepte les secours, la condition de consentement a été ajoutée lors de la Conférence diplomatique de 1974-1977<sup>23</sup>. Les représentants des États ont néanmoins indiqué clairement que cette condition ne signifie pas que les parties concernées aient la faculté absolue et illimitée de refuser leur consentement aux actions de secours<sup>24</sup>.

Dans quelle mesure un État est-il tenu d'accepter les secours ? Au minimum, il ne peut refuser son consentement pour des motifs arbitraires<sup>25</sup>. Le refus doit être motivé par des raisons valables<sup>26</sup>. Le caractère arbitraire de la décision de ne pas accepter l'assistance est fonction des circonstances et doit

- 22 Art. 62(1) du Projet de protocole additionnel I aux Conventions de Genève (1973) : « Lorsque la population civile est insuffisamment approvisionnée, notamment en vivres, vêtements, médicaments, matériel sanitaire et de logement, les Parties au conflit *accepteront* et faciliteront les actions de secours de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable. Les actions de secours qui satisfont aux conditions qui précèdent ne seront pas considérées comme une ingérence dans le conflit armé » (pas d'italiques dans l'original). CICR, « Projet de protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949 », Genève, 1973, p. 21. Voir aussi art. 33(1) du Projet de protocole additionnel II aux Conventions de Genève (1973) : « Lorsque la population civile est insuffisamment approvisionnée, notamment en vivres, vêtements, médicaments, matériel sanitaire et de logement, les Parties au conflit *accepteront* et faciliteront *dans toute la mesure du possible* les actions de secours de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable. Les actions de secours qui satisfont aux conditions qui précèdent ne seront pas considérées comme une ingérence dans le conflit armé » (pas d'italiques dans l'original). *Ibid.*, p. 43.
- 23 Actes de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (CDDH), Genève, 1974-1977.
- 24 Le représentant de la Suisse a dit que sa délégation aurait préféré voir supprimer les mots « sous réserve de l'agrément des parties concernées » qui, selon lui, étaient contraires à l'esprit de la Quatrième Convention de Genève. Le représentant de l'Allemagne a souligné que la partie qui refuse de donner son agrément doit le faire pour des raisons valables, et non pas pour des motifs arbitraires ou futiles. Voir CDDH, *ibid.*, Vol. 12, paras 26-27.
- 25 Ce point de vue est confirmé par des instruments juridiques dépourvus de caractère contraignant. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays confirmeront que les secours fournis par les organisations humanitaires et autres parties concernées ne doivent pas être « refusés arbitrairement [par les autorités nationales], surtout si les autorités concernées ne sont pas en mesure de fournir l'aide humanitaire requise... » (Principe 25). En 1998, le Secrétaire général de l'ONU a déclaré que « [l]'accès à l'assistance humanitaire est notamment un droit des réfugiés, des personnes déplacées et autres civils touchés par un conflit, et *ne doit pas être considéré comme une concession accordée aux organisations humanitaires de manière arbitraire* » : rapport du Secrétaire général sur la protection des activités d'assistance humanitaire aux réfugiés et autres personnes touchées par un conflit, document S/1998/883 (1998) du Conseil de sécurité, para. 15 (pas d'italiques dans l'original). Plusieurs experts ont tenté de donner des exemples de ce qu'il faut entendre par « arbitraire » dans le contexte d'une obligation d'admettre l'assistance humanitaire, sans dresser une liste exhaustive. Par exemple, la souveraineté de l'État, l'ordre juridique interne, la fierté ou les intérêts nationaux, l'orientation politique et les intérêts du régime en place ne doivent pas l'emporter si l'assistance est vraiment nécessaire pour sauver des vies. Voir *Annuaire de l'Institut de droit international*, session de Bruges, Vol. 70, partie I, 2003, p. 563 ; Robert Kolb, « De l'assistance humanitaire : la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges en 2003 », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 83, N° 856, 2004, p. 869.
- 26 La nécessité militaire impérieuse peut être invoquée comme une raison valable selon Katja Luopajarvi, « Is there an obligation on states to accept international humanitarian assistance to internally displaced persons under international law? », dans *International Journal of Refugee Law*, Vol. 86, N° 856, 2004, p. 869.

être apprécié au cas par cas<sup>27</sup>. Dans les situations extrêmes, lorsque l'absence de secours équivaldrait à affamer une population, aucune raison ne peut être valablement invoquée pour justifier le refus<sup>28</sup>. L'article 54(1) du Protocole additionnel I dispose qu'« il est interdit d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de guerre »<sup>29</sup>.

Quelles conditions les actions de secours doivent-elles respecter? Conformément à l'article 70(2) du Protocole additionnel I, tous les États doivent « facilit[er] le passage rapide et sans encombre de tous les envois, des équipements et du personnel de secours..., même si cette aide est destinée à la population civile de la partie adverse ». Cette disposition s'applique à l'ensemble de la population civile (et pas seulement aux groupes vulnérables) et les envois de secours comprennent tous les approvisionnements essentiels à la survie de la population (et pas certaines catégories de produits seulement)<sup>30</sup>. Le Protocole additionnel I interdit également aux États de retarder l'acheminement des envois de secours et de les détourner de leur destination. Les exceptions ne sont autorisées que dans les cas de nécessité urgente et si c'est dans l'intérêt de la population concernée<sup>31</sup>. Cela signifie que des retards ne peuvent être justifiés que s'il est impossible, pour des raisons de sécurité, de pénétrer sur le territoire où se trouve la population concernée, ou de traverser une partie du territoire de la partie autorisant le passage, en particulier si celle-ci est une partie au conflit. Selon le commentaire des Protocoles additionnels, le détournement d'envoi de secours pourrait être autorisé en particulier :

27 La résolution de l'Institut de droit international sur l'assistance humanitaire, adoptée à la session de Bruges de 2003, conclut dans son article VIII.1 que « [l]es États affectés ont l'obligation de ne pas refuser de façon arbitraire et injustifiée une offre de bonne foi, exclusivement destinée à fournir une assistance humanitaire, ou l'accès aux victimes. Ils ne peuvent, en particulier, refuser cette offre ou cet accès si un tel refus est susceptible de mettre en danger les droits humains fondamentaux des victimes ou si ce comportement revient à violer l'interdiction d'affamer les populations civiles en tant que méthode de guerre ».

28 Selon Rebecca Barber, il existe en droit international coutumier une obligation de consentir à l'assistance humanitaire, que le refus de cette assistance risque ou non de conduire à la famine. Voir Rebecca Barber, « Faciliter l'assistance humanitaire – que disent le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme? », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 874, 2009, p. 391.

29 Cette règle est aussi une règle coutumière: voir Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, CICR et Cambridge University Press, publié en français aux éditions Bruylant, règle 43 (ci-après: Étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier). Pour un accès en ligne à l'étude, voir [www.icrc.org/fre/asset/file/other/icrc\\_001\\_pcustom.pdf](http://www.icrc.org/fre/asset/file/other/icrc_001_pcustom.pdf) (dernière consultation décembre 2011). Provoquer la famine est compris comme « [faire] souffrir une population de la faim, notamment en la privant de ses ressources alimentaires ou de son ravitaillement ». Y. Sandoz *et al.*, *op. cit.*, note 17, para. 2089.

30 L'article 17 de la CG IV ne concerne que l'évacuation de certains groupes vulnérables (les blessés, les malades, les infirmes, les vieillards, les enfants et les femmes en couche) et le passage des ministres des cultes, ainsi que du personnel et du matériel sanitaire. L'article 23(1) de cette même convention limite les secours à certains types d'objets et l'obligation d'accorder le libre passage d'autres envois, vivres et vêtements par exemple, n'existe qu'à l'égard des civils particulièrement vulnérables.

31 PA I, art. 70(3)(c).

au cas où les convois retardés transportent des denrées périssables, à condition, bien sûr, qu'elles soient remplacées par des denrées fraîches au moment où l'action se débloque. On pourrait également l'envisager, au cas où une catastrophe ... s'abattrait sur la Partie par laquelle les secours transitent, rendant ceux-ci plus nécessaires encore pour les victimes de cette catastrophe que pour les destinataires initialement prévus. Mais, dans ce cas, le détournement devrait certes être subordonné à l'assentiment du donateur<sup>32</sup>.

Les parties au conflit ont l'obligation de prendre des mesures positives pour protéger les envois de secours et en faciliter la distribution rapide, et elles sont également tenues d'encourager et faciliter la coordination internationale efficace des actions de secours<sup>33</sup>. Les parties au conflit et les autres États parties au Protocole additionnel I ont cependant le droit de prescrire les réglementations techniques, par exemple de déterminer des horaires et itinéraires<sup>34</sup>. Ils sont aussi autorisés à vérifier les envois ou à demander que l'action de secours soit effectuée sous le contrôle sur place d'une Puissance protectrice ou d'une organisation humanitaire impartiale<sup>35</sup>.

Le personnel participant aux opérations de secours doit être respecté, protégé et assisté, dans toute la mesure du possible, dans l'accomplissement de sa mission<sup>36</sup>. Mais le personnel de secours ne doit en aucune circonstance outrepasser les limites de sa mission et il doit respecter les exigences de sécurité imposées par les États sur le territoire desquels il travaille. Il peut être mis fin à la mission de tout membre du personnel de secours qui ne respecterait pas ces conditions<sup>37</sup>.

## Consentement et conditions dans les conflits armés non internationaux

La question de l'assistance et de l'accès humanitaires n'est pas expressément abordée dans l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève. Toutefois, l'article 18(2) du Protocole additionnel II dispose que les actions de secours seront entreprises avec le consentement de l'État concerné<sup>38</sup>. Comme dans les conflits armés internationaux, lorsque l'absence de secours entraînerait

32 Y. Sandoz *et al.*, *op. cit.*, note 17, paras 2845-2847.

33 PA I, art. 70(4) et (5).

34 PA I, art. 70(3)(a). Voir aussi CG IV, art. 23.

35 PA I, art. 70(3)(b). Voir aussi CG IV, art. 23. Une Puissance protectrice est un État qui représente les intérêts de l'État « protégé » et de ses ressortissants dans l'État tiers.

36 PA I, art. 71. C'est aussi une règle du droit international humanitaire coutumier que le personnel de secours et les biens utilisés pour les opérations de secours soient respectés et protégés. Voir l'étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier, *op. cit.*, note 29, règles 31, 32 et 56.

37 PA I, art. 71(4).

38 On trouve aussi cette obligation dans le droit coutumier. Voir l'étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier, *op. cit.*, note 29, règle 55: « Les parties au conflit doivent autoriser et faciliter le passage rapide et sans encombre de secours humanitaires destinés aux personnes civiles dans le besoin, de caractère impartial et fournis sans aucune distinction de caractère défavorable, sous réserve de leur droit de contrôle ».

la famine, aucune raison ne peut être valablement invoquée pour justifier un refus. L'article 14 du Protocole additionnel II interdit d'utiliser la famine comme méthode de combat.

D'un point de vue pratique, le consentement des groupes armés non étatiques qui contrôlent le territoire considéré ou y opèrent est nécessaire à la conduite des actions de secours<sup>39</sup>. Néanmoins, demander à un groupe armé non étatique son consentement à des opérations humanitaires n'équivaut pas à le reconnaître, et ne confère à cet acteur aucun statut juridique<sup>40</sup>. La Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) a un caractère innovateur en ce qu'elle mentionne expressément les groupes armés<sup>41</sup>. La Convention dispose qu'il est interdit aux groupes armés d'empêcher l'assistance humanitaire et l'acheminement des secours, des équipements et du personnel au profit des personnes déplacées<sup>42</sup>.

Selon une règle coutumière, les parties aux conflits armés non internationaux doivent faciliter le passage rapide et sans encombre des secours humanitaires destinés aux civils qui en ont besoin<sup>43</sup>. En outre, le personnel de secours humanitaire et les biens utilisés pour les opérations de secours doivent être respectés et protégés, et la liberté de déplacement du personnel de secours autorisé doit être garantie. Elle ne peut être temporairement restreinte qu'en cas de nécessité militaire impérieuse<sup>44</sup>.

## Consentement et conditions dans les situations d'occupation

Selon le droit de l'occupation, la Puissance occupante a l'obligation claire de répondre aux besoins essentiels de la population sous son contrôle. Cela résulte essentiellement de l'article 55(1) de la Quatrième Convention de Genève, qui dispose que la Puissance occupante a le devoir d'assurer l'approvisionnement de la population en vivres et en produits médicaux. L'article 69(1) du Protocole additionnel I dispose en outre que la Puissance occupante doit aussi assurer

39 Même si l'article 18(2) du PA II donne au gouvernement l'avantage sur les rebelles en ce qu'il exige le consentement de la « Haute Partie contractante ». Voir Denise Plattner, « Assistance à la population civile dans le droit international humanitaire: évolution et actualités », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 74, N° 795, juin 1992, pp. 259-274. Voir aussi Joakim Dungel, « A right to humanitarian assistance in internal armed conflicts respecting sovereignty, neutrality and legitimacy. Practical proposals to practical problems », dans *Journal of Humanitarian Assistance*, 2004, disponible (en anglais) sur: <http://sites.tufts.edu/jha/archives/838> (dernière consultation décembre 2011).

40 Voir, par exemple, l'article 3(2) commun.

41 Conformément à l'article 1(e) de la Convention de Kampala, on entend par « 'groupes armés' les forces armées dissidentes ou autres groupes armés organisés distincts des forces armées de l'État ». Cette convention n'est pas encore entrée en vigueur en tant qu'instrument de droit international ayant une valeur contraignante.

42 Convention de Kampala, art. 7(5)(g). Il importe de noter que cet instrument précise que ces dispositions ne peuvent d'aucune manière être interprétées comme prouvant la légitimité des groupes visés: voir art. 7(1).

43 Étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier, *op. cit.*, note 29, règle 55.

44 *Ibid.*, règles 31, 32 et 56.

sans aucune distinction de caractère défavorable la fourniture de vêtements, de matériel de couchage, de logements d'urgence, des autres approvisionnements essentiels à la survie de la population civile, ainsi que des objets nécessaires au culte<sup>45</sup>. Tout en imposant des obligations très claires à cet égard, la Quatrième Convention de Genève et le Protocole additionnel I ne négligent pas les difficultés matérielles que peut rencontrer la Puissance occupante dans la pratique, puisqu'ils disposent que la Puissance occupante est tenue de répondre à ces besoins « [d]ans toute la mesure de ses moyens<sup>46</sup> ». Des difficultés financières ou des problèmes de transport, par exemple, peuvent avoir des répercussions sérieuses sur la capacité des autorités concernées à s'acquitter de leurs obligations<sup>47</sup>.

Cependant, si la Puissance occupante n'est pas en mesure de s'acquitter de son obligation de fournir à la population civile les approvisionnements essentiels, elle est tenue d'accepter les actions de secours faites en faveur de cette population<sup>48</sup>. Cette obligation est inconditionnelle<sup>49</sup>. La Puissance occupante doit soit assurer l'approvisionnement suffisant de la population civile, soit accepter les opérations de secours.

La Puissance occupante a l'obligation de faciliter les actions de secours dans toute la mesure de ses moyens<sup>50</sup>. Elle doit aussi faciliter la rapide distribution des envois de secours, sur lesquels il ne peut être perçu aucun droit, impôt ou taxe, sauf si cela est nécessaire dans l'intérêt de l'économie du territoire occupé<sup>51</sup>. Les envois de secours ne peuvent être détournés de l'affectation qui leur a été assignée. Des exceptions à cette règle sont autorisées en cas de nécessité urgente seulement, dans l'intérêt de la population occupée, et avec l'assentiment de la Puissance protectrice<sup>52</sup>. Les droits et obligations du personnel de secours valent aussi en période d'occupation<sup>53</sup>.

De plus, la Quatrième Convention de Genève définit les obligations des États tiers, en particulier, avant tout, ceux par le territoire desquels doivent transiter les envois de secours. Les parties à la Convention doivent autoriser le

45 Ces obligations peuvent être considérées comme la conséquence logique du devoir général de la Puissance occupante de prendre toutes les mesures qui dépendent d'elle en vue de rétablir et d'assurer des conditions de vie adéquates à la population civile. Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, La Haye, 18 octobre 1907, art. 43.

46 CG IV, art. 55(1); PA I, art. 69(1).

47 Jean S. Pictet (dir. pub.), *Commentaire des Conventions de Genève du 12 août 1949, Quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, CICR, Genève, 1956, pp. 333-334.

48 CG IV, art. 59(1).

49 J. S. Pictet, *op. cit.*, note 47, p. 344; Y. Sandoz *et al.*, *op. cit.*, note 17, p. 835.

50 CG IV, art. 59(1).

51 CG IV, art. 61(2).

52 CG IV, art. 60. Sur la notion de nécessité urgente, voir les observations ci-dessus sous le titre « conflits armés internationaux (autres que les situations d'occupation) ».

53 PA I, art. 69(2), en liaison avec le PA I, art. 71. Voir les observations ci-dessus sous le titre « conflits armés internationaux (autres que les situations d'occupation) ».

libre passage de ces envois et en assurer la protection<sup>54</sup>. Cependant, les autorités qui accordent l'autorisation ont le droit de vérifier les envois pour s'assurer que l'opération est strictement humanitaire, et elles peuvent réglementer leur passage selon des horaires et itinéraires prescrits<sup>55</sup>.

## Quelles sont les obligations relevant des droits de l'homme qui s'appliquent à l'accès humanitaire ?

Le droit international des droits de l'homme continue de s'appliquer parallèlement au droit international humanitaire dans les conflits armés, qu'ils soient de caractère international ou non international. Ces deux corpus de droit sont complémentaires et ne s'excluent pas mutuellement<sup>56</sup>. Les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ne traitent pas expressément de l'assistance et de l'accès humanitaires. Toutefois, on en trouve quelques mentions dans la Convention relative aux droits de l'enfant<sup>57</sup>, la Charte africaine sur les droits et le bien-être de l'enfant<sup>58</sup> et la Convention de Kampala<sup>59</sup>.

De manière générale, les États ont l'obligation de garantir en tout temps le niveau minimum essentiel de tous les droits économiques, sociaux et culturels<sup>60</sup>. En précisant le contenu de ces obligations, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) des Nations Unies a mentionné les besoins essentiels de nourriture, de soins de santé primaires et de logement<sup>61</sup>.

54 CGIV, art. 59. Cette obligation vaut aussi pour les États qui imposent un blocus sur les territoires occupés. Les envois de secours destinés à la population doivent être autorisés à passer malgré le blocus. Voir Institut international de droit humanitaire, *Manuel de San Remo sur le droit international applicable aux conflits armés en mer*, largement reconnu comme reflétant le droit international coutumier, 1995, para. 103. Le texte anglais de ce *Manuel*, ainsi que son commentaire intitulé « Explanations » a été publié dans : *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, rédigé par Louise Doswald-Beck, Institut international de droit humanitaire, Grotius Publications, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

55 CG IV, art. 59(4).

56 CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif, 9 juillet 2004, para. 106. Voir aussi le rapport de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour au Secrétaire général de l'ONU (2005), para. 143; Comité des droits de l'homme des Nations Unies, observation générale N° 31, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), para. 11.

57 Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, art. 22(1).

58 Charte africaine sur les droits et le bien-être de l'enfant, art. 23(1).

59 Convention de Kampala, art. 5(6) et (7), art. 7(5)(b) et (5)(g).

60 Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR) ne prévoit pas de dérogation pour les périodes d'état d'urgence, et la nature générale des obligations des États dans la réalisation de ces droits ressort de l'article 2(1) du Pacte: « Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives ».

61 CESCR, Observation générale N° 3, para. 10; Observation générale N° 12, paras 8-13. De même, le principe 18, para. 2, des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays dispose ce qui suit: « Au minimum, quelles que soient les circonstances et sans discrimination aucune, les autorités compétentes assurent aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays les services suivants et leur permettent d'y accéder en toute sécurité: a) aliments de base et eau potable; b) abri et logement; c) vêtements décents; et d) services médicaux et installations sanitaires essentiels ».

Les États doivent respecter et protéger ces droits et leur donner effet<sup>62</sup>. Nous examinerons le droit à la nourriture et le droit à la santé à titre d'exemples.

En ce qui concerne le droit à la nourriture<sup>63</sup>, le CESCR a déclaré que :

L'obligation qu'ont les États parties de respecter le droit de toute personne d'avoir accès à une nourriture suffisante leur impose de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès. Leur obligation de protéger ce droit leur impose de veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante. L'obligation qu'a l'État de donner effet à ce droit (en faciliter l'exercice) signifie qu'il doit prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdits ressources et moyens. Enfin, chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour donner effet directement à ce droit (distribuer des vivres)<sup>64</sup>.

Les obligations fondamentales inhérentes au droit à la santé<sup>65</sup> imposent à l'État au minimum :

de garantir le droit d'avoir accès aux équipements, produits et services sanitaires sans discrimination aucune, notamment pour les groupes vulnérables ou marginalisés; d'assurer l'accès à une alimentation essentielle minimale qui soit suffisante et sûre sur le plan nutritionnel, pour libérer chacun de la faim; d'assurer l'accès à des moyens élémentaires d'hébergement, de logement et d'assainissement et à un approvisionnement suffisant en eau salubre et potable<sup>66</sup>.

On peut soutenir que le droit international des droits de l'homme, en particulier les garanties inscrites dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, (ICESCR) prévoit pour l'assistance humanitaire une protection plus complète que le droit international humanitaire dans les cas où les restrictions à l'assistance humanitaire sont imputables aux États parties au Pacte<sup>67</sup>.

62 CESCR, Observation générale N° 12 sur le droit à une nourriture suffisante, para. 15; CESCR, Observation générale N° 15 sur le droit à l'eau, para. 20; CESCR, Observation générale N° 14 sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, para. 33; Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels, Maastricht, 22-26 janvier 1997, para. 6.

63 ICESCR, Art. 11. Voir aussi Jelena Pejic, « Le droit à l'alimentation en période de conflit armé », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 83, N° 844, 2001, pp. 1097-1109 (en anglais uniquement).

64 CESCR, Observation générale N° 12, para. 15.

65 ICESCR, Art. 12.

66 CESCR, Observation générale N° 14, para. 43.

67 R. Barber, *op. cit.*, note 28, p. 395.

Les États doivent demander une assistance internationale lorsque celle-ci est indispensable à la survie de la population et à la satisfaction de ses besoins essentiels<sup>68</sup>. Un État qui affirme ne pas être en mesure de s'acquitter de ses obligations pour des raisons indépendantes de sa volonté doit démontrer qu'« aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum »<sup>69</sup>. Pour déterminer si un État est véritablement incapable de s'acquitter des obligations que lui impose le droit relatif aux droits de l'homme, il faut prendre en considération à la fois ses ressources propres et celles provenant de la communauté internationale<sup>70</sup>.

## Quelles sont les conséquences des violations ?

L'État est responsable des violations du droit international concernant l'accès humanitaire dans des situations de conflit armé lorsque ces violations lui sont imputables<sup>71</sup>. Le Conseil de sécurité des Nations Unies s'est à de nombreuses reprises occupé de violations du droit international par des groupes armés non étatiques<sup>72</sup>. En outre, le droit international pénal interdit certains comportements et permet de retenir la responsabilité des individus auteurs de violations de ces règles.

### Crimes de guerre

Le refus de l'assistance et de l'accès humanitaires peut, dans certaines conditions, être constitutif d'un crime de guerre: en effet, le droit international humanitaire interdit d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de

68 Institut de droit international, résolution de l'Institut de droit international sur l'assistance humanitaire, session de Bruges de 2003, Art. III.3; R. Kolb, *op. cit.*, note 25, p. 864. Voir aussi la Convention de Kampala, Art. 5, para. 6.

69 CESCR, Observation générale N° 3, para. 10; CESCR, Observation générale N° 12, para. 17. Voir aussi la déclaration du Comité, Appréciation de l'obligation d'agir « au maximum de ses ressources disponibles » dans le contexte d'un protocole facultatif au Pacte, doc. Nations Unies E/C.12/2007/1 (2007), 10 mai 2007, para. 4.

70 CESCR, Observation générale N° 3, para. 13.

71 Le projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité de l'État rappelle le principe général du droit international, selon lequel la violation d'une obligation internationale de l'État constitue un fait internationalement illicite de l'État, qui engage sa responsabilité internationale. Commission du droit internationale, projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, articles 1 et 2.

72 Par exemple, dans une résolution sur la crise en Guinée-Bissau, le Conseil de sécurité a demandé « à tous les intéressés, y compris le Gouvernement et la Junte militaire autoproclamée, de respecter strictement les dispositions pertinentes du droit international, y compris le droit humanitaire et le droit relatif aux droits de l'homme, et d'assurer aux organisations humanitaires internationales un accès sûr et libre aux personnes touchées par le conflit et qui ont besoin d'aide ». Résolution 1216 (1998) du Conseil de sécurité, 21 décembre 1998, para. 5. Voir aussi les résolutions suivantes du Conseil de sécurité: Résolution 1478 (2003), 6 mai 2003, para. 8; Résolution 1649 (2005), 21 décembre 2005, Préambule, paras 4 et 5; Résolution 1674 (2006), 28 avril 2006, para. 22; Résolution 1794 (2007), 21 décembre 2007, para. 17; Résolution 1936 (2010), 5 août 2010, Préambule, para. 14.

combat, aussi bien dans les conflits armés internationaux que dans les conflits armés non internationaux<sup>73</sup>. Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale établit une distinction entre conflits armés internationaux et non internationaux en ce qui concerne l'utilisation de la famine contre les civils. Dans les conflits armés internationaux, le Statut interdit d'affamer délibérément des civils comme méthode de guerre en les privant de biens indispensables à leur survie, « y compris en empêchant intentionnellement l'envoi des secours prévus par les Conventions de Genève »<sup>74</sup>. Dans les conflits armés non internationaux, l'utilisation de la famine comme méthode de guerre ne constitue pas un crime de guerre au regard de ses dispositions. Plusieurs législations nationales, en revanche, considèrent comme un crime de guerre l'utilisation de la famine contre les civils en tant que méthode de guerre et des États ont dénoncé des cas d'utilisation de la famine dans les conflits armés non internationaux<sup>75</sup>.

S'attaquer au personnel ou aux biens utilisés pour la fourniture d'une assistance humanitaire – pour autant qu'ils ne concourent pas directement aux hostilités – est un crime de guerre selon le Statut de Rome, si ces attaques ont lieu au cours d'un conflit armé international ou non international, ou en rapport avec un tel conflit<sup>76</sup>. Les États se sont engagés à faire en sorte que les auteurs d'attaques contre le personnel humanitaire soient redevables de leurs actes, en encourageant les mesures disciplinaires et les poursuites pénales<sup>77</sup>.

## Crimes contre l'humanité

Pourrait constituer un crime contre l'humanité le refus de l'assistance et de l'accès humanitaires lorsqu'il s'inscrit dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile, en connaissance de cette attaque<sup>78</sup>. Les crimes contre l'humanité comprennent le meurtre, l'extermination, la torture, la persécution et autres actes inhumains<sup>79</sup>. La définition que donne le Statut de Rome du crime d'extermination inclut « la privation d'accès à la nourriture et aux médicaments, calculé[e] pour entraîner la destruction

73 PA I, Art. 54; PA II, art.14; Étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier, *op. cit.*, note 29, règle 53.

74 Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 17 juillet 1998, A/CONF.138/9, Art. 8(2)(b)(xxv).

75 Étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier, *op. cit.*, note 29, Vol. I, règle 53, p. 248. Cela pourrait être le signe d'une pénalisation coutumière de l'emploi de la famine contre la population civile dans les conflits armés non internationaux. Voir aussi J. Dungal, *op. cit.*, note 39.

76 Le Statut de Rome définit ce crime comme suit dans ses articles 8(2)(b)(iii) et (e)(iii): « Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations Unies, pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil ».

77 Résolution 2 de la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge: « Plan d'action quadriennal pour la mise en œuvre du droit international humanitaire », 31IC/11/R2, disponible sur: [http://www.rccconference.org/docs\\_upl/fr/R2\\_4-Year\\_Action\\_Plan\\_FR.pdf](http://www.rccconference.org/docs_upl/fr/R2_4-Year_Action_Plan_FR.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

78 Voir Christa Rottensteiner, « Le refus d'assistance humanitaire, un crime en droit international », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 81, N° 835, 1999, pp. 555-582.

79 Statut de Rome, Art. 7(1).

d'une partie de la population »<sup>80</sup>. Les individus responsables peuvent être poursuivis devant les juridictions nationales et internationales.

### **Conclusion : le cadre juridique actuel est-il un instrument adéquat pour garantir l'accès humanitaire ?**

La tension entre le besoin des victimes de recevoir une aide humanitaire, les intérêts de la communauté internationale lorsqu'elle fournit des secours et le droit de l'État de décider quelles sont les personnes et les biens qui peuvent pénétrer sur son territoire est évidente<sup>81</sup>. De manière générale, le droit international humanitaire exige que l'on trouve un équilibre entre les nécessités militaires et les besoins humanitaires<sup>82</sup>. En ce qui concerne l'accès humanitaire, la difficulté est de savoir comment exactement parvenir à cet équilibre et quels sont les aspects qui pourraient encore être précisés.

La mesure dans laquelle les parties aux conflits armés, qu'ils soient internationaux ou non internationaux, sont tenues d'accepter les actions de secours pourrait être clarifiée. On pourrait définir les cas – outre celui de la famine – dans lesquels le consentement ne peut être refusé<sup>83</sup>. Ou alors une obligation positive d'accepter les secours pourrait être définie<sup>84</sup>. Des précisions sur la portée et les limites du droit de contrôle que les parties sont autorisées à exercer sur les opérations de secours seraient également utiles. Par exemple, la mesure dans laquelle les organisations humanitaires ont le droit de jouir de la liberté de déplacement dans leurs activités et, en corollaire, le droit des parties au conflit armé de restreindre leur liberté de déplacement pour nécessité militaire impérieuse pourraient être définis de manière plus précise.

Globalement, le cadre juridique actuel est un outil adéquat pour garantir l'accès humanitaire, mais les points susmentionnés pourraient être éclaircis. Cela dit, il faut faire observer que rien n'empêche les acteurs de l'aide humanitaire de chercher à obtenir un accès plus large que ce qui est expressément prévu dans le droit international, celui-ci ne posant que les limites ou normes minimales de cet accès. L'essentiel est d'utiliser les arguments les plus persuasifs pour faire en sorte que les dispositions du droit international sur l'accès

80 Statut de Rome, Art. 7(1)(b) et Art. 7(2)(b).

81 Par exemple, les États peuvent déclarer qu'il n'y a pas besoin d'assistance humanitaire, afin de limiter l'accès humanitaire. Ruth Abril Stoffels, « Réglementation juridique de l'assistance humanitaire dans les conflits armés : réussites et lacunes », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 86, N° 855, 2004, pp. 537-538.

82 Voir, par exemple, PA I, Art. 51, sur la protection de la population civile ; Daniel Thürer, *International Humanitarian Law: Theory, Practice, Context*, Académie de droit international de La Haye, La Haye, 2011, p. 69.

83 Les États se sont engagés à adopter des mesures adéquates sur le plan interne, y compris des lois nationales, pour s'acquitter de leurs obligations internationales concernant l'obstruction arbitraire à l'assistance humanitaire. Voir XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Résolution 2, *op. cit.*, note 77.

84 Il y a aussi un débat sur un éventuel droit d'imposer une assistance sans le consentement des parties concernées. Spieker conclut que, jusqu'ici, un « droit d'accès » ne s'est pas cristallisé en droit international coutumier. Voir H. Spieker, *op. cit.*, note 21, pp. 17-18.

humanitaire soient mises en œuvre et le bien-être des populations civiles assuré<sup>85</sup>. Bien que les restrictions à l'accès résultent rarement d'obstacles purement juridiques (l'accès humanitaire est souvent freiné par des complications administratives, par exemple des difficultés à obtenir des visas, la nécessité de demander des autorisations d'importation pour introduire des articles destinés aux secours, ou encore des contrôles répétés), le cadre juridique est un instrument utile pour ceux qui cherchent à obtenir et garantir l'accès aux populations touchées. Cela implique que ce cadre juridique doit être largement connu et diffusé<sup>86</sup> et que tant les acteurs humanitaires que les personnes qui sont en position de s'opposer à leur accès doivent être formés afin de mieux le connaître<sup>87</sup>.

## Résumé

Les points suivants récapitulent le cadre juridique international régissant l'accès humanitaire qui a été exposé dans cet article.

- C'est aux États qu'il incombe au premier chef de répondre aux besoins essentiels des populations touchées.
- Les acteurs humanitaires peuvent proposer leurs services, mais ils n'ont pas l'obligation de le faire. Pour ne pas être considérée comme une ingérence dans les affaires intérieures d'un État, l'assistance humanitaire doit être fournie conformément aux principes humanitaires.
- Dans les territoires autres que les territoires occupés, les opérations humanitaires sont soumises au consentement des parties concernées. Sur le plan du droit, la difficulté réside à déterminer dans chaque cas si l'État concerné peut invoquer des raisons valables de refuser des actions de secours sur son territoire. Il faut établir les critères au regard desquels le refus peut être considéré comme arbitraire, et donc contraire aux dispositions du droit international humanitaire. Dans les situations extrêmes, lorsque l'absence de secours équivaldrait à une famine, aucune raison ne peut être valablement invoquée pour justifier le refus.

85 Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA) a publié en 2011 une étude qui met en lumière sept catégories de bonnes pratiques visant à obtenir et à maintenir l'accès humanitaire dans des environnements à haut risque. Voir Jan Egeland, Adele Harmer et Abby Stoddard, *Demeurer et accomplir: bonnes pratiques pour les acteurs humanitaires dans les environnements de sécurité complexes*, OCHA, New York, 2011, pp. 20 et suivantes. Voir aussi l'*Aide-mémoire sur la protection des civils en temps de conflits armés*, adopté par la déclaration S/PRST/2010/25 du président du Conseil de sécurité le 22 novembre 2010. En outre, le Programme opérationnel pour les applications satellitaires de l'UNITAR (UNOSAT), programme à forte intensité technologique effectuant des analyses d'images et fournissant des solutions satellitaires, peut aider les acteurs humanitaires dans le cadre des Nations Unies et en dehors de ce cadre à avoir un plus grand impact dans des domaines critiques tels que les secours humanitaires. Voir <http://www.unitar.org/unosat> (dernière consultation décembre 2011).

86 Voir CG I, Art. 47; CG II, Art. 48; CG III, Art. 127; CG IV, Art. 144; PA I, Art. 83; PA II, Art. 19.

87 Le premier objectif du Plan d'action quadriennal pour la mise en œuvre du droit international humanitaire adopté par la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est d'améliorer l'accès des populations civiles à l'assistance humanitaire dans les conflits armés. Voir la résolution 2, *op. cit.*, note 77.

- Demander à un groupe armé non étatique son consentement à la fourniture d'une assistance humanitaire n'équivaut pas à reconnaître cet acteur, et ne lui confère aucun statut juridique.
- Dans les territoires occupés, il est clairement établi que la Puissance occupante a l'obligation d'assurer l'approvisionnement suffisant de la population ou d'autoriser et de faciliter les opérations de secours lorsque la population ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée.
- Le personnel de secours humanitaire et les biens utilisés pour les opérations de secours doivent être respectés et protégés, et la liberté de déplacement du personnel de secours autorisé doit être garantie. Les parties au conflit ont le droit de prescrire des réglementations techniques, par exemple de déterminer des horaires et itinéraires. Le personnel de secours doit respecter les exigences de sécurité imposées par les États sur le territoire desquels il travaille.
- Les États ont l'obligation de garantir la réalisation du niveau minimum essentiel de tous les droits économiques, sociaux et culturels et de prendre les mesures nécessaires même en situation de conflit armé. Un État qui affirme ne pas être en mesure de s'acquitter de ses obligations pour des raisons indépendantes de sa volonté doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimales.
- L'État doit répondre des violations des dispositions du droit international relatives à l'accès humanitaire lorsque ces violations lui sont imputables.
- Le refus de l'assistance et de l'accès humanitaires peut constituer un crime de guerre au regard du droit international pénal. Ainsi, l'utilisation de la famine et les attaques lancées contre des personnes qui participent aux opérations d'assistance humanitaire sont des crimes de guerre. Les individus responsables de ces actes peuvent être poursuivis devant les juridictions nationales et internationales.
- Le cadre juridique actuel – qui devrait être largement connu et diffusé – est un instrument adéquat pour garantir l'accès humanitaire, mais il pourrait être encore clarifié.