

Publié in Abdelwahab BIAD (dir.), *L'action humanitaire entre le droit et la pratique*, Limal / Bruxelles, Anthemis / Nemesis, Collection Droit & Justice, 2016, pp. 181-205

Publié in Abdelwahab BIAD (dir.), *L'action humanitaire internationale entre le droit et la pratique*, Bruxelles, Anthemis / Nemesis, Collection Droit & Justice, 2016, pp.181-205

L'encadrement normatif des opérations humanitaires par les forces armées

Philippe Ch.-A. GUILLOT

Maître de conférences H.D.R., Université de Rouen¹

Membre associé du CREDHO-DIC

Depuis la fin de la Guerre froide, de nombreuses crises ont donné lieu à des opérations humanitaires militairement assistées² lors de « nouveaux conflits » ayant les populations civiles comme enjeu central, alors même que les armées devaient justifier leur existence face à la disparition de la menace d'une troisième guerre mondiale.³ Ces opérations, portées par les promoteurs d'un prétendu « droit d'ingérence » ou justifiées par la responsabilité de protéger, ont parfois été ressenties comme une résurgence de la doctrine de l'intervention d'humanité, voire comme du néocolonialisme⁴. La présente contribution ni ne s'insère dans

¹ L'auteur qui est en détachement à l'École de l'Air (Salon-de-Provence) comme professeur de relations internationales s'exprime en son nom personnel ; les opinions avancées ne doivent pas être considérées comme reflétant les positions de l'Armée de l'Air française ou du gouvernement français.

² Sans prétendre à l'exhaustivité : Éthiopie, Soudan (Sud-Soudan – aujourd'hui indépendant – puis Darfour), Somalie, Rwanda, Burundi, République démocratique du Congo (R.D.C.), Libéria, Sierra Leone, Irak (Kurdistan en 1991, puis l'ensemble du pays à partir de 2003), ex-Yougoslavie, Albanie, Timor oriental, Afghanistan.

³ Voir Véronique de GEOFFROY, « Le rôle des armées et leur intervention dans le champ humanitaire », in Marie-José DOMESTICI-MET (dir.), *L'aide humanitaire à l'orée du Troisième millénaire*, Aix-en-Provence, PUAM, 2002, p. 127-129.

⁴ La bibliographie est pléthorique, outre l'article fondateur : Antoine ROUGIER, « L'intervention d'humanité », *Revue générale de droit international public*, 1910, pp. 468-526, pour une première approche, voir notamment ; Michel LEVINET, « Réflexions sur la résurgence de l'intervention d'humanité », *Le Trimestre du monde*, vol. III, n° 14, 1991, pp. 97-101 ; Klaus NAUMANN (général), « La responsabilité de protéger : l'intervention humanitaire et la force militaire », *Revue militaire canadienne*, hiver 2004-2005, pp. 21-30 ; Djamchid MONTAZ, « La sécurité collective et le droit d'ingérence humanitaire », in S.F.D.I., *Les métamorphoses de la sécurité collective – Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Paris, Pédone, 2005, pp. 131-141 ; François RUBIO, *Le droit d'ingérence est-il légitime ?*, Grolley, Éditions de l'Hébe, 2007 ; Carlo FOCARELLI, « The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention : Too Many Ambiguities for a Working Doctrine », *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. XIII, n° 2, 2008, pp. 191-213 ; Rahim KHERAD, « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », in Rafâa BEN ACHOUR & Slim LAGHMANI (dir.), *Les droits de l'Homme, une nouvelle cohérence pour le droit international ?*, Paris, Pédone, 2008, pp. 297-300 ; Jean-François THIBAUT, « L'intervention humanitaire armée. Du Kosovo à la responsabilité de protéger : le défi des critères », *Annuaire français de relations internationales*, vol. X, 2009, pp. 751-762 ; Eve MASINGHAM, « Military intervention for humanitarian purposes: does the Responsibility to Protect doctrine advance the legality of the use of force for humanitarian ends? », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. XCI, n° 876, 2009, pp. 803-831 ; Peter HILPOLD, « Intervening in the Name of Humanity: R2P and the Power of Ideas », *Journal of Conflict and Security Law*, vol. XVII, n° 1, 2012, pp. 49-79 ; pour approfondir, voir notamment: Olivier CORTEN & Pierre KLEIN, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ? Les possibilités*

cette polémique, ni ne s'intéresse aux controversées interventions de sauvetage de nationaux lors de situations de troubles et tensions internes ou de conflit armé auquel l'État intervenant n'est pas partie⁵, mais se concentre sur l'emploi des moyens militaires au service d'opérations humanitaires qu'il s'agisse des cas dans lesquels l'aide se déploie en liaison avec une opération militaire internationale coercitive ou de maintien de la paix ou des cas de secours aux victimes de catastrophes naturelles ou technologiques assurés ou épaulés par des militaires.⁶

Le volet humanitaire des missions militaires comprend le déploiement de troupes à des fins de protection des équipes de secours et pour créer un environnement sûr⁷, mais il intègre aussi le recours à des moyens terrestres, maritimes ou aériens pour soutenir les activités des organisations humanitaires⁸, ainsi que ceux mis en œuvre par les services de santé des armées dans des activités d'assistance directe.⁹

d'action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-intervention, Bruxelles, Université de Bruxelles / Bruylant, 1992 ; Mario BETTATI, *Le droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, 1996 ; Matthias PAPE, *Humanitaire Intervention. Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen*, Baden-Baden, Nomos Verlags, 1997 ; J.L. HOLZGREFE & Robert O. KEOHANE (dir.), *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge, CUP, 2003 ; James PATTISON, *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect. Who Should Intervene?*, Oxford, OUP, 2010 ; Jean-Baptiste JEANGENE WILMER, *La guerre au nom de l'Humanité*, Paris, PUF, 2012 ; Thomas G. WEISS, *Humanitarian Intervention. Ideas in Action*, Cambridge, Polity, 2^e édition, 2012 ; Anne-Laure CHAUMETTE & Jean-Marc THOUVENIN (dir.), *La responsabilité de protéger, dix ans après*, Paris, Pédone, 2013 ; Nabil HAJJAMI, *La responsabilité de protéger*, Bruxelles, Bruylant, 2013 ; Olivier CORTEN, *Le droit contre la guerre*, Paris, Pédone, 2^e édition, 2014, pp. 801-872.

⁵ Voir Terry D. GILL & Paul A.L. DUCHEINE (colonel), « Rescue of Nationals », in Terry D. GILL & Dieter FLECK (dir.), *The Handbook of the International Law of Military Operations*, Oxford, OUP, 2010, pp. 217-219 ; *contra* : Francis GRIMAL & Graham MELLING, « The Protection of Nationals Abroad: Lawfulness or Toleration? A Commentary », *Journal of Conflict and Security Law*, vol. XVI, n° 3, 2011, pp. 541-554.

⁶ Des opérations militairement assistées ont eu lieu notamment en Union soviétique (séisme en Arménie), en Ancienne république yougoslave de Macédoine (feux de forêts), en Ukraine et en Moldavie (conditions hivernales extrêmes), au Pakistan (inondations), en Asie du Sud-Est (tsunami), en Haïti (séisme), au Japon (tsunami et catastrophe de Fukushima) et même aux États-Unis d'Amérique (ouragan *Katrina* à la Nouvelle-Orléans : intervention de l'Unité euro-atlantique de réaction en cas de catastrophe – *EADRU* – avec des moyens aériens de divers pays de l'OTAN mais aucun soldat non-états-unien ne foula le sol louisianais).

⁷ Voir Maurice TORRELLI & Anne MILLET, « Les zones de sécurité : une idée à la française », in Pierre PASCAILLON (dir.), *Les interventions extérieures de l'armée française*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp.211-234.

⁸ Voir Charles R. SIMONDS (colonel), « External Military Involvement in the Provision of Humanitarian Relief in Ethiopia », in Thomas G. WEISS (dir.), *Humanitarian Emergencies and Military Help in Africa*, Londres, International Peace Academy / Macmillan, 1990, pp. 61-73 sur la mission de l'Armée de l'Air canadienne lors de la famine de 1988 ; Maurice LEPAGE (général), « L'opération *Libage* dans l'opération *Provide Comfort* », in Marie-José DOMESTICI-MET (dir.), *Aide humanitaire internationale : un consensus conflictuel ?*, Paris, CERIC / Économica, 1996, pp. 57-61 ; Balkan KIZIDELLI, Frédéric MAURICE & Philippe MORILLON (général), « Les aérrolargages », *eo. loco*, pp. 192-193 ; sur la « licéité douteuse » de l'opération *Provide Comfort*, voir le commentaire d'Alain PELLET sous la résolution 688 (1991), in Mélanie ALBARET, Emmanuel DECAUX, Nicolas LEMAY-HÉBERT & Delphine PLACIDI-FROT (dir.), *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies*, Paris, Dalloz, 2012, pp. 145-147 ; Larry MINEAR & Philippe

Ce mélange des genres n'est pas du goût du Comité international de la Croix Rouge (C.I.C.R.) pour qui

[s]e frayer par les armes un chemin jusqu'aux victimes ne relève pas de l'humanitaire mais du militaire. C'est un acte de sauvetage qui procède d'une décision politique car pour ce faire il faut décider d'engager la force, et courir le risque de se ranger du côté de l'un des belligérants, contre l'autre. Notre propos n'est pas d'affirmer qu'il ne faut pas le faire mais qu'un tel acte est guerrier, eût-il comme but de sauver des populations en danger. Car, une fois que cet acteur « humanitaire » s'est mis à dos l'un des belligérants, il se retrouve dans l'incapacité de s'acquitter de l'ensemble des tâches que requiert une action humanitaire impartiale.¹⁰

Et de conclure :

L'institution militaire, si elle peut certes rendre des services humanitaires inestimables – dans les domaines du génie civil, de la logistique, etc. – ne saurait, par définition et par nature, se transformer en entreprise humanitaire [...] une armée, même lorsqu'elle est envoyée sur un théâtre d'opérations avec les meilleures intentions du monde, reste politiquement marquée. [...] Un soldat, fût-il casqué de bleu, du seul fait qu'il porte un fusil, ne peut être neutre aux yeux des parties à un conflit.¹¹

Certes, en 1984-1985, le C.I.C.R. n'avait pas hésité à recourir à la logistique militaire pour atteindre les victimes en Éthiopie, mais c'était, d'une part, parce que les armées qui mirent leurs moyens à disposition n'étaient pas parties au conflit et, d'autre part, parce qu'il conservait la maîtrise des objectifs et de la stratégie.¹²

GUILLOT, *Soldats à la rescousse : Les leçons humanitaires des événements du Rwanda*, Centre de développement de l'Organisation de Coopération & de Développement Économiques, Paris, 1996, pp. 148-150 sur la mission de l'Armée de l'Air néo-zélandaise ; Daniel BYMAN *et alii*, *Strengthening the Partnership. Improving Military Coordination with Relief Agencies and Allies in Humanitarian Operations*, Santa Monica / Arlington, Rand, 2000, pp. 28-29 sur le rôle des forces armées états-uniennes.

⁹ Lors de l'Opération *Turquoise* en juillet 1994, l'armée française déploya à Cyangugu un hôpital de campagne et une équipe médicale, ainsi que son équipe médico-sanitaire d'aide d'urgence *Bioforce* (une centaine de personnes), appuyée par les Pompiers de Paris et des unités de protection civile, afin de prodiguer les premiers soins, vacciner les personnes et ouvrir des dispensaires, et des unités du Génie pour rétablir l'approvisionnement en eau et réparer le réseau électrique ; d'autre part, les aviateurs français durent faire face – avec quelques représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (H.C.R.) et une poignée d'organisations non gouvernementales (O.N.G.) – à l'afflux de près d'un million de réfugiés rwandais à Goma (Zaïre – aujourd'hui R.D.C.) sur ce qui n'était alors qu'une simple base aérienne de soutien, voir Larry MINEAR & Philippe GUILLOT, *op. cit.*, pp. 110-111 ; sur la contribution des services de santé canadien et israélien, voir *eo. loco*, pp. 139-143 & 150-152. Plus généralement, sur *Bioforce*, voir J.-P. BOUTIN, « La Bioforce militaire, exemple de moyen humanitaire gouvernemental », *Médecine tropicale*, vol. LXII, n° 4, 2002, pp. 386-390 et sur les actions de la médecine militaire française, voir : Laurence BLANCHARD (commissaire à la Marine), « Le service de santé des armées et les O.N.G. : l'humanitaire main dans la main ? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. II, 2001, pp. 131-144.

¹⁰ Christophe GIROD & Angelo GNAEDINGER, *La galaxie humanitaire : « le politique, le militaire, l'humanitaire : un difficile mariage à trois »*, brochure du C.I.C.R., 31 décembre 1998, p. 11, disponible sur : <<http://www.icrc.org/fre/resources/documents/publication/p0709.htm>> [consulté le 5 octobre 2013].

¹¹ *Ibidem.*, pp. 13-14.

¹² Voir P. PERRIN, « Les relations entre les services de santé militaires et les organisations humanitaires – Le point de vue du C.I.C.R. », *Médecine tropicale*, vol. LXII, n° 4, 2002, p. 416.

Les cas dans lesquels les militaires prennent en charge la majeure partie de l'aide humanitaire étant très rares et limités aux tous premiers instants de l'assistance aux populations en détresse, il convient de se focaliser sur les interventions dans le cadre des « relations civilo-militaires » pour reprendre l'expression privilégiée par le C.I.C.R.¹³ ou de la « coopération civilo-militaire » (CIMIC)¹⁴ dans le jargon de l'OTAN ou encore de la « coordination civilo-militaire » (C.M.CO.) suivant la terminologie de l'Union européenne (U.E.)¹⁵, c'est-à-dire des actions où les militaires opèrent en synergie avec les acteurs humanitaires classiques (institutions onusiennes, C.I.C.R. et O.N.G.)¹⁶. Ces actions font aujourd'hui partie des tâches ordinaires des forces armées et sont parfaitement intégrées par les militaires comme relevant de leurs missions, ce qui traduit une notable évolution sociologique.¹⁷

¹³ Voir Meinrad STUDER, « The ICRC and civil-military relations in armed conflict », *Revue internationale de la Croix Rouge*, vol. LXXXIII, n° 842, 2001, pp. 367-392.

¹⁴ Voir notamment : *NATO Military Policy on Civil-Military Cooperation*, 2002, disponible sur : <<http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm>> ; *NATO CIMIC Doctrine*, Allied joint Publications, n° 9, 2003, <<http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf>> ; *Civil Emergency Planning – A key security task of the Alliance*, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49158.htm?selectedLocale=en> [consultés le 2 octobre 2013]; Christopher M. SCHNAUBELT (dir.), « Towards a Comprehensive Approach: Integrating Civilian and Military Concepts of Strategy », *NATO Defense College Forum Paper*, n° 15, 2011.

¹⁵ Voir Victoria METCALFE, Simone HAYSOM & Stuart GORDON, « Trends and challenges in humanitarian civil-military coordination. A review of the littérature », *Humanitarian Policy Group Working Paper*, mai 2012, p. 2; Cécile WENDLING, « L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises. Analyse critique et prospective du concept », *Cahiers de l'IRSEM*, n° 5, 2010, pp. 36-48 ; plus largement : Josiane TERCINET, « Les opérations extérieures de l'Union européenne », in Catherine FLAESCH-MOUGIN (dir.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 269-291.

¹⁶ Il convient de noter que si, pour l'OTAN et l'U.E., la CIMIC / C.M.CO. est « motivée par le besoin d'instituer une coopération entre la force militaire, en tant qu'entité séparée et légalement mandatée d'une part, et les acteurs civils dans les zones d'opérations d'autre part, la coordination civilo-militaire dans le contexte des opérations de consolidation de la paix de l'ONU est motivée par le besoin de maximiser la coordination entre : les composantes militaires et civiles de la même mission conjointe, entre la composante militaire et le reste du système de l'ONU, et entre la composante de la Mission de l'ONU et les autres acteurs civils non-ONU externes ou internes opérant dans la même zone. » Cedric DE CONING & Stephen E. HENTHORNE, *La coordination civilo-militaire (CIMIC)*, Institut de formation aux opérations de paix, 2007, p. 10, disponible sur : <http://issuu.com/peaceops/docs/civil_military_coordination_french> [consulté le 25 juin 2014] ; sur l'approche onusienne, voir : DÉPARTEMENT DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX / DÉPARTEMENT D'APPUI AUX MISSIONS DES NATIONS UNIES, *Manuel sur les affaires civiles*, New York, ONU, 2012, pp. 25-52 ; Cedric DE CONING, « Civil-Military Coordination Practices and Approaches within United Nations Peace Operations », *Journal of Military and Strategic Studies*, vol. X, n° 1, 2007, disponible sur : <<http://www.jmss.org/index.php/jmss/article/view/36/34>> [consulté le 25 juin 2014].

¹⁷ « The “Cold Warrior” generation of NATO officers who defended the limited interface role of civil-military cooperation is being replaced by a generation of officers whose formative years have been spent operating with the complexities of the Balkans, Sierra Leone, Somalia and Afghanistan. The current generation of multinational military missions practicing civil-military cooperation and civil affairs see no contradiction in a fighting force actively conducting humanitarian operations, or fulfilling this role in what they perceive as a “humanitarian vacuum” in contexts such as Iraq », Raj RANA, « Contemporary Challenges in the Civil-

Il n'en demeure pas moins que ce hasardeux assemblage militaro-humanitaire est toujours décrié, en dépit des efforts des institutions onusiennes pour canaliser le recours aux moyens militaires pour maximiser leur contribution et minimiser la confusion¹⁸, et que les opérations de ce type doivent être encadrées juridiquement.¹⁹ Elles sont soumises au droit international humanitaire conventionnel et coutumier, ainsi que, la plupart du temps, aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies, voire de l'organisation internationale intéressée – OTAN, U.E., Union africaine (U.A.), etc. – et enfin aux règles opérationnelles d'engagement (R.O.E.)²⁰ nationales ou multilatérales. Il convient toutefois de dissocier les situations du temps de guerre pour lesquelles s'appliquent notamment droit conventionnel et droit coutumier humanitaires [I] de celles du temps de paix qui ne connaissent que des normes de *soft law* [II].

I – Les normes dures du temps de guerre

Il sied de distinguer les situations de conflit armé international de celles de situations de conflit armé n'ayant pas de caractère international [A], mais aussi, de façon transversale, de différencier selon que les militaires sont déployés dans une opération onusienne ou dans une opération plurilatérale – OTAN, U.E., U.A., voire coalition *ad hoc* [B].

A – Distinction des conflits armés internationaux et non internationaux

Bien que les mêmes règles de fond s'appliquent aux deux types de conflits armés, celles relatives aux guerres interétatiques demeurent plus développées [a] que celles afférentes aux guerres civiles, malheureusement les plus nombreuses [b].

Military Relationship: Complementarity or Incompatibility? », *Revue internationale de la Croix Rouge*, vol. LXXXVI, n° 855, 2004, p. 573.

¹⁸ Voir ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES / COMITÉ D'ASSISTANCE AU DÉVELOPPEMENT, « Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance during Conflict – Comparative Advantages and Costs », *Conflict, Peace and Development Co-Operation Report*, n° 1, 1998, p. 25.

¹⁹ Voir HUMANITARIAN POLICY GROUP, *Policy Brief*, 30 mars 2008, p.4, disponible sur: <<http://www.odi.org.uk/resources/download/1089.pdf>> p. 4 [consulté le 7 octobre 2013].

²⁰ L'appellation « règles opérationnelles d'engagement » est utilisée par les armées françaises pour traduire *Rules Of Engagement* – ce qui présente l'avantage d'avoir les mêmes initiales en français et en anglais ; cependant, la doctrine emploie simplement le terme « règles d'engagement », voir par exemple Pascal ZEN-RUFFINEN (commandant), « Les règles d'engagement (ROE) », *Revue Militaire Suisse*, vol . CLI, n° 4, 2006, pp. 34-40 ; Dennis MANDSAGER *et alii*, *Manuel de San Remo sur les règles d'engagement*, Institut International de Droit Humanitaire, San Remo, 2009.

a) *Le droit applicable à un conflit armé international*

Il est composé du droit international humanitaire coutumier [1], des Conventions de Genève de 1949 et des Premier et Troisième Protocoles Additionnels [2], ainsi que du « noyau dur » des droits de l'Homme [3].

1) Le droit international humanitaire coutumier

En ce qui concerne les opérations humanitaires conduites ou assistées par des militaires, les normes de droit coutumier sont principalement les règles 31 et 32 relatives au personnel et aux biens de secours humanitaires qui doivent être respectés et protégés, les règles 54 et 55 afférentes à l'accès aux secours humanitaires et la règle 56 sur la liberté de déplacement du personnel de secours²¹. Seraient susceptibles de s'appliquer les règles 58 à 63 sur la tromperie par le recours à des signes distinctifs inappropriés²², néanmoins nous excluons dans cette étude le cas d'opérations prétendument humanitaires qui seraient le prélude à des attaques par surprise de l'ennemi.

Les règles coutumières considérées ne s'opposent pas à ce qu'une assistance humanitaire soit apportée par des militaires, mais seuls les civils ou le personnel de l'ONU étant protégés, ces militaires peuvent alors être des cibles légitimes, ce qui réduit singulièrement l'intérêt de l'assistance directe.

2) Le droit international humanitaire conventionnel

Les dispositions pertinentes figurent aux articles 24 à 32 (personnel), 33 et 34 (bâtiments et matériel), 35 à 37 (transport sanitaire) et 38 à 44 (signe distinctif) de la Première Convention de Genève, aux articles 22 à 35 (navires-hôpitaux), 36 à 37 (personnel), 38 à 40 (transports sanitaires) et 41 à 45 (signe distinctif) de la Deuxième Convention – mais leur application à notre sujet est, pour l'heure, une simple hypothèse d'école – et, surtout, aux articles 10 (secours par un organisme humanitaire impartial), 14 (zones de sécurité), 15 (zones neutralisées), 16 (assistance à personnes exposées à un grave danger), 18 à 20 (hôpitaux civils), 21 et 22 (transport de blessés et malades civils), 23 (libre passage de l'aide humanitaire) et 47 à 78 (territoires occupés) de la Quatrième Convention, ainsi qu'aux articles 12 à 18 (personnel sanitaire, mission médicale et sociétés de secours), 21 à 31 (transports sanitaires), 59 et 60 (localités et zones sous protection spéciale), 61 à 67 (protection civile) du Premier Protocole additionnel et qu'à l'ensemble du Troisième Protocole additionnel (Cristal

²¹ Voir Jean-Marie HENCKAERTS & Louise DOSWALD-BECK, *Droit international humanitaire coutumier, volume I : Règles*, Bruxelles, C.I.C.R. / Bruylant, 2006, respectivement pp. 142-150, 252-267 & 267-270.

²² *Ibidem*, pp. 271-292.

Rouge). En revanche, la Troisième Convention, relative aux prisonniers de guerre, est d'application plus problématique – et, à ce jour, purement théorique – puisque, d'une part, si les militaires qui prennent part aux opérations humanitaires sont du personnel de l'ONU, ils ne seront pas considérés comme prisonniers de guerre en cas de capture, mais, d'autre part, s'ils participent directement aux hostilités, ils seront combattants et donc susceptibles d'être prisonniers de guerre.

Il résulte des dispositions applicables que rien n'interdit explicitement aux militaires de participer aux opérations humanitaires, par exemple : « l'article 59 1^{er} alinéa de la Quatrième Convention de Genève stipule que la Puissance occupante doit accepter "les actions de secours faites en faveur de cette population" [insuffisamment approvisionnée]. Il reconnaît que les États tiers peuvent entreprendre de telles actions, mais ne dit pas qu'ils doivent les entreprendre »²³, et ne précise nullement que ces actions de secours doivent être uniquement composées de civils. De même, si les Conventions de Genève sont silencieuses sur la façon dont les États doivent s'acquitter de leur obligation de faire respecter le droit international humanitaire, elles n'interdisent pas de recourir aux procédures de l'ONU en cas de menace à – ou de rupture de – la paix et la sécurité internationales²⁴, et donc à une escorte des convois, voire à l'acheminement directe de l'aide par des militaires, sous réserve du respect des principes de neutralité et d'impartialité.

3) Le droit international des droits de l'Homme

Sont concernés principalement le droit à la vie et les droits associés à la détention, sauf dans les cas d'occupation où toute la gamme des protections offertes par les droits de l'Homme doit s'appliquer²⁵. Dans notre domaine, seule la question du droit à la vie peut véritablement se poser à propos de l'utilisation de la force pour sécuriser une zone ou pour acheminer l'aide humanitaire.

b) Le droit applicable à un conflit armé non international

Pendant longtemps, les conflits internes ont été régis par le seul article 3 commun aux quatre Conventions de Genève « qui constitue une sorte de mini-convention au sein même des

²³ Éric DAVID, *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 5^e édition, 2012, p. 531.

²⁴ Voir Yves SANDOZ, « Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance: de quoi parle-t-on? », *Revue internationale de la Croix Rouge*, n° 795, 1992, p. 225.

²⁵ Voir Yasmin NAQVI, « Droits de l'Homme », in Raphaël van STEENBERGHE (dir.), *Droit international humanitaire : un régime spécial de droit international ?*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p.260.

quatre “grandes” conventions »²⁶, puis, en 1977, le Deuxième Protocole Additionnel est venu compléter le *corpus* applicable – les règles pertinentes sont celles des articles 9 à 12 (personnel sanitaire, mission médicale, transports sanitaires) et 18 (actions de secours) – du moins pour les États qui l’ont ratifié, mais, durant la dernière décennie du XX^e siècle, le droit international coutumier a fait « un grand bond en avant »²⁷ puisque les règles précitées s’appliquent indistinctement aux conflits armés internationaux et non internationaux. Quant aux droits de l’Homme, ils ne concernent là aussi quasi-exclusivement que le droit à la vie, les arrestations étant rarissimes, voire inexistantes, lors d’opérations humanitaires militairement épaulées.

B – Distinction des opérations conduites sous drapeau de l’ONU et opérations plurilatérales

Les interventions unilatérales étant rares et relativement simples – l’État intervenant doit respecter les traités qu’il a ratifiés ainsi que le droit coutumier et le droit interne de l’État qui a sollicité ou accepté l’intervention – la question la plus aigüe est celle du droit applicable par une opération militaire multinationale. Si depuis le début du siècle, le cas des opérations onusiennes est résolu [a], des problèmes demeurent en ce qui concerne les autres types d’opérations [b].

a) Les opérations onusiennes

La résolution 770 (1992) du Conseil de sécurité sur la situation en Bosnie-Herzégovine, en date du 13 août 1992, et la résolution 794 (1992) sur la situation en Somalie du 3 décembre 1992, avaient autorisé le recours à la force pour assurer l’acheminement de l’aide humanitaire²⁸, puis la résolution 929 (1994) sur la situation concernant le Rwanda du 22 juin 1994 avait autorisé l’opération franco-africaine *Turquoise* en soulignant son « caractère

²⁶ Paul TAVERNIER, « Le principe de distinction entre conflits armés interne et international », in Vincent CHETAIL (dir.), *Permanence et mutation du droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p.75.

²⁷ Vincent CHETAIL, « Droit international général et droit international humanitaire : Retour aux sources », *ibidem*, p. 36.

²⁸ Voir le texte de la résolution 770 et le commentaire de Ronald HATTO, in Mélanie ALBARET, Emmanuel DECAUX, Nicolas LEMAY-HÉBERT & Delphine PLACIDI-FROT (dir.), *op. cit.*, pp.160-169, et celui de la résolution 794 et le commentaire de Frédéric RAMEL, *eo. loco*, pp. 170-180.

strictement humanitaire ».²⁹ La résolution 1674 (2006), *Protection des civils dans les conflits armés*, en date du 28 avril 2006, « votée sous la présidence de la Chine et à l'unanimité »³⁰,

Réaffirme sa pratique qui consiste à faire en sorte que les mandats des missions de maintien de la paix, des missions politiques, de consolidation de la paix des Nations Unies comportent, selon qu'il conviendra et au cas par cas, des dispositions visant à [...] ii) faciliter l'assistance humanitaire [...] et *entend faire en sorte* [...] ii) que la priorité soit accordée à la protection des civils dans les décisions concernant l'utilisation des capacités et ressources disponibles, y compris les informations et renseignements voulus pour l'exécution des mandats

Que les opérations de paix relèvent du Chapitre VI de la Charte de l'ONU et incluent dans la notion de la légitime défense la protection des civils et de l'aide humanitaire ou qu'elles soient fondées sur le Chapitre VII et puissent utiliser « tous moyens nécessaires » pour accomplir leur mandat, les casques bleus peuvent, au moins théoriquement, escorter et protéger les convois, voire forcer le passage et donc faire usage de la force. La question de l'application du droit international humanitaire se pose alors. L'ONU n'est, par nature, pas partie aux Convention de Genève³¹, c'est pourquoi, le *modèle d'accord relatif aux opérations de maintien de la paix entre l'ONU et les États contributeurs en contingents* prévoit que la force onusienne

...observe et respecte les principes et l'esprit des conventions internationales générales applicables à la conduite du personnel militaire. Il s'agit en l'occurrence des quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et de leurs Protocoles additionnels du 8 juin 1977, ainsi que de la Convention de l'UNESCO du 14 mai 1954 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé. [L'État contributeur] veille en conséquence à ce que les membres de son contingent national affecté à [l'Opération] connaissent parfaitement les principes et l'esprit de ces conventions.³²

Ce qui signifie que si un État n'a pas ratifié l'un des traités susmentionnés, ses soldats sont néanmoins tenus de l'appliquer. De surcroît, la circulaire du Secrétaire général du 6 août 1999³³ énonce que :

²⁹ Voir le texte de la résolution et le commentaire de David AMBROSETTI, *ibidem*, pp. 191-201 ; du même auteur, voir : « L'humanitaire comme norme du discours au Conseil de sécurité : une pratique légitimatrice socialement sanctionnée », *Cultures & Conflits*, n° 60, 2005, pp. 39-62.

³⁰ Voir le texte de la résolution et le commentaire de Philippe LAGRANGE, in Mélanie ALBARET, Emmanuel DECAUX, Nicolas LEMAY-HÉBERT & Delphine PLACIDI-FROT (dir.), *op. cit.*, pp. 446-459.

³¹ Voir Nicolas MICHEL & Katherine DEL MAR, « Opérations de maintien de la paix et droit des conflits armés », in Vincent CHETAIL (dir.), *op. cit.*, p. 193 ; Robert KOLB, Gabriele PORRETTO & Sylvain VITÉ, *L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales. Forces de paix et administrations civiles transitoires*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 147-149.

³² Doc. ONU/A/46/185 du 23 mai 1991.

³³ Doc. O NU/ST/SGB/1999/13 ; reproduite in BUREAU DE COORDINATION DE L'AIDE HUMANITAIRE (B.C.A.H.) / COMITÉ PERMANENT INTERORGANISATIONS (IASC), *Directives et références civiles-militaires pour les situations d'urgence complexes*, New York, ONU, 2009, pp. 109-116 ; disponible sur :

[I]es principes et règles fondamentaux du droit humanitaire [...] sont applicables aux forces des Nations Unies lorsque, dans les situations de conflit armé, elles participent activement aux combats, dans les limites et pendant la durée de leur participation.

Cette règle s'applique que le conflit armé soit international ou non, mais il faut dissocier les forces onusiennes coercitives opérant sur le fondement du Chapitre VII composées de combattants et celles non coercitives opérant sur le fondement du Chapitre VI dont les membres peuvent être des combattants s'ils participent directement à des hostilités, mais sont usuellement des non-combattants, protégés par la *Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé* du 9 décembre 1994, même lorsqu'ils agissent en état de légitime défense personnelle mais aussi lorsqu'ils défendent le mandat de l'opération.³⁴ Une telle subtilité n'est probablement pas compréhensible des soldats ou miliciens qui s'opposent à la délivrance de l'aide humanitaire aux civils de la partie adverse et la force onusienne risque fort d'être considérée comme ennemie. L'attentat contre le quartier général de l'ONU à Bagdad en 2003 par des opposants à l'occupation de l'Irak par la coalition menée par les États-Unis prouve que, même si le mandat de la mission onusienne (civile) était politique et humanitaire, elle n'a pas été perçue comme neutre et impartiale.³⁵

Par ailleurs, certains membres d'O.N.G. estiment qu'une action humanitaire conduite dans le cadre d'une mission intégrée de l'ONU n'est pas fondamentalement indépendante.³⁶

Inversement, le risque d'être pris à partie fait que dans certaines opérations onusiennes, les casques bleus reçoivent consigne de quitter les lieux en cas de violence, abandonnant les éventuelles victimes quitte à couvrir des crimes contre l'humanité.³⁷ Dès lors, on ne peut que faire chorus avec la responsable juridique de *Médecins sans frontières* : « L'ambiguïté des opérations de maintien de la paix en temps de guerre a progressivement

<<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/FRENCH%20VERSION%20Guidelines%20for%20Complex%20Emergencies.pdf>> [consulté le 15 septembre 2013] ; pour un commentaire, voir : Robert KOLB, Gabriele PORRETTO & Sylvain VITÉ, *op. cit.*, pp. 137-141 ; Luigi CONDORELLI, « Les progrès du droit international humanitaire et la circulaire du Secrétaire général des Nations Unies du 6 août 1999 », *Mélanges Abi-Saab*, La Haye, Nijhoff, 2001, pp. 495-505.

³⁴ Voir Nicolas MICHEL & Katherine DEL MAR, *op. cit.*, pp. 193-195 ; Philippe LAGRANGE, « Force des Nations Unies et respect du droit international humanitaire : de l'importance de la notion de participation aux hostilités », in Abdelwahab BIAD & Paul TAVERNIER (dir.), *Le droit international humanitaire face aux défis du XXI^e siècle*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 304-311.

³⁵ Voir Ben KLAPPE (colonel), « Civil-Military Cooperation and Humanitarian Assistance », in Terry D. GILL & Dieter FLECK (dir.), *op. cit.*, p. 485.

³⁶ Voir Marie-Laure LE COCONNIER & Bruno POMMIER, *L'action humanitaire*, Paris, PUF, 2^e édition, 2012, p. 22.

³⁷ Béatrice POULIGNY, *Ils nous avaient promis la paix. Opérations de l'ONU et populations locales*, Paris, P.F.N.S.P., 2004, p. 314 ; voir aussi Marc-Antoine PEROUSE DE MONTCLOS, *Les humanitaires dans la guerre. Des idéaux à l'épreuve de la politique*, Paris, La documentation française, 2012, pp. 189-192.

généralisé des actions humanitaires violant le droit humanitaire et des actions militaires violant le droit de la guerre. »³⁸

b) *Les opérations plurilatérales*

Si l'on excepte les rares cas d'opérations n'ayant pas sollicité l'aval de l'ONU³⁹, les opérations plurilatérales sont menées par une alliance, une organisation régionale ou sous-régionale, voire une coalition *ad hoc* avec, la plupart du temps, un mandat du Conseil de sécurité (souvent en attendant qu'une opération onusienne puisse se déployer), mais « en déléguant des pouvoirs le Conseil instille dans le système communautaire de la Charte les germes de l'unilatéralisme »⁴⁰ [1]. Certaines de ces opérations tendent à domestiquer l'humanitaire [2].

1 – Un ensemble de normes applicables pouvant différer selon les contingents

Ces opérations militaires incluent souvent une mission de sécurisation préalable nécessitant éventuellement l'utilisation de la force. Celle-ci est limitée par les règles du droit international humanitaire, du moins celles qui sont acceptées dans le cas où certains États ne seraient pas parties à un protocole additionnel. Les contingents d'une même opération peuvent donc n'avoir pas le même encadrement juridique de leurs actions.

Contrairement à une opération contrôlée par l'ONU⁴¹, les obligations du droit des conflits armés peuvent varier d'un contingent à l'autre aussi du fait de la disparité des R.O.E. puisque certains États introduisent des tempéraments (*caveats*) dans les R.O.E. rédigées par l'alliance ou la coalition, conduisant ainsi à une pluralité de règles⁴², ce qui est d'autant plus

³⁸ Françoise BOUCHET-SAULNIER, « Point de vue d'une juriste appartenant au monde des O.N.G. », in Marie-José DOMESTICI-MET (dir.), *op. cit.*, 1996, p. 203.

³⁶ Sur la Mission de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest au Libéria, puis en Sierra Leone (ECOMOG) et l'opération *Force alliée* de l'OTAN contre la Yougoslavie, voir Eric P.J. MYJER & Nigel D. WHITE, « Peace Operations conducted by Regional Organizations and Arrangements », in Terry D. GILL & Dieter FLECK (dir.), *op. cit.*, pp. 178-184 ; sur l'intervention à direction états-unienne en Irak en 2003, voir Paul TAVERNIER, « La question de la légalité du recours à la force par les États-Unis contre l'Irak », in Rahim KHERAD (dir.), *Les implications de la guerre en Irak*, Paris, Pédone, 2005, pp. 89-98.

⁴⁰ Robert KOLB, Gabriele PORRETTO & Sylvain VITÉ, *op. cit.*, p. 43 ; voir l'exemple de la Force d'intervention unifiée en Somalie (1992-1993), *eo. loco*, pp. 155-165.

⁴¹ Voir Mément SAVAS, « Les règles d'engagement au cœur des opérations de paix », *Revue Défense Nationale*, n° 770, 2014, pp. 106-110 & « Les règles d'engagement et l'usage de la force », *ibidem*, n° 771, 2014, pp. 117-121.

⁴² Voir Baldwin DE VIDTS, « A NATO Perspective », *International Peace Operations and International Humanitarian Law*, San Remo, Institut International de Droit Humanitaire, 2008, p. 58 ; voir l'exemple de l'opération Force alliée (Kosovo, 1999) in Robert KOLB, Gabriele PORRETTO & Sylvain VITÉ, *op. cit.*, pp.169-173 ; voir aussi Blaise CATHCART (général), « Application of Force and Rules of Engagement in Self-

préoccupant qu'il s'agit de l'utilisation de la force⁴³. En revanche, il en va différemment des opérations menées par l'Union européenne⁴⁴, lesquelles connaissent des R.O.E. communes aux différents contingents mais sont, de ce fait, très détaillées⁴⁵ et donc, finalement, difficiles à appliquer.

2 – Une pratique pouvant aller l'encontre du droit international humanitaire

Il y a un risque de cohabitation impossible entre deux approches incompatibles : tandis que les organisations humanitaires fournissent impartialement assistance à tous ceux affectés par les conflits, les forces armées vont tendre à instrumentaliser l'aide humanitaire comme moyen d'atteindre des objectifs stratégiques ou tactiques militaires.⁴⁶

Dans cette optique, les actions civilo-militaires ont pour objet de créer un environnement favorable pour l'opération militaire⁴⁷ notamment par ses effets de légitimation importants tant pour fidéliser les populations locales que pour s'assurer du soutien de l'opinion publique des pays intervenants, et par sa plus grande efficacité dans la fourniture de l'assistance, de la mise en place des services de base et même dans la réintégration des combattants⁴⁸, voire pour la protection de la force elle-même et la participation active de la population civile à l'effort de guerre⁴⁹. À tel point qu'en Afghanistan, « [l']armée tend à

Defence Operations », in Terry D. GILL & Dieter FLECK (dir.), *op. cit.*, pp. 201-211; Hans F.R. BODDENS HOSANG, « Force Protection, Unit Self-Defence, and Extended Self-Defence », *eo. loco*, pp. 424-427.

⁴³ Pour des raisons évidentes, les R.O.E. sont confidentielles, néanmoins elles ne peuvent logiquement qu'être plus restrictives dans l'emploi de la force que ce que permet le droit conventionnel ou coutumier, voir Martin FAIX, « Rules Of Engagement – Some basic questions and current issues », *Czech Yearbook of International Law*, vol. I, 2010, pp. 138-139.

⁴⁴ Voir Frederik NAERT, « An E.U. Perspective », *International Peace Operations and International Humanitarian Law*, *op. cit.*, p. 62 ; Darren STEWART (lieutenant-colonel), « When Does International Humanitarian Law Apply to Multinational Operations », in « Conflits Armés, Parties aux Conflits Armés et DIH/ Les catégories juridiques face aux réalités contemporaines. Actes du 10^e Colloque de Bruges, 22-23 octobre 2009 », *Collegium*, n^o 40, 2010, p. 104.

⁴⁵ Selon un général français familier des opérations de l'U.E., le caractère vétilleux de ces R.O.E. communes s'explique par le fait que si les « Latins » considèrent que tout ce qui n'est pas expressément interdit est permis, les « Nordiques » n'appliquent que ce qui est expressément autorisé, d'où la nécessité de prévoir tous les cas de figure possibles dans ces règles.

⁴⁶ Voir Raj RANA, *op. cit.*, p. 578.

⁴⁷ Voir Jérôme LARCHE, « La “saine distance” entre humanitaires et militaires-politiques », *Grotius international*, 30 septembre 2009, p.3, disponible sur : <<http://www.grotius.fr/la-%C2%AB-saine-distance-%C2%BB-entre-humanitaires-et-militaires-politiques>> [consulté le 8 octobre 2013].

⁴⁸ Voir Philippe DROZ-VINCENT, « Le leadership américain: de la valse-hésitation à la nouvelle doctrine militaro-humanitaire », in Pierre MICHELETTI (dir.), *Afghanistan : gagner les cœurs et les esprits*, Grenoble, PUG, 2011, p. 132.

⁴⁹ Voir Raffaella DIANA, « Aspects critiques des nouveaux concepts sur la sécurité humaine », in Emmanuel GOFFI (capitaine) & Grégory BOUTHERIN (capitaine) (dir.), *Les conflits et le droit*, Paris, Choiseul, 2011, pp. 91-92.

canaliser l'aide en congruence avec des objectifs militaires »⁵⁰ en distribuant des tracts conditionnant la poursuite de la fourniture d'aide humanitaire à la coopération avec la force états-unienne.⁵¹

Ce qui explique qu'à la fin du siècle dernier, le Haut-Commissaire aux réfugiés, Mme Sodako Ogata, fustigea certains cas d'aide directe par les militaires qui avaient « compromis la coordination et privé les organisations humanitaires civiles de l'efficacité et de l'influence qu'elles pouvaient avoir »⁵². Nombreux sont les militaires favorables à un retour vers leur cœur de métier⁵³. En ce sens, l'état-major français rappelle que le « soutien apporté aux acteurs civils ne doit jamais compromettre l'accomplissement de la mission »⁵⁴

Le dialogue entre militaires et humanitaires est à améliorer, ne serait-ce que pour dissiper certains malentendus. La coopération implique que les humanitaires acceptent, pendant la phase de déploiement de l'action militaire, une coordination de leurs activités et que les militaires consentent à faire entrer les préoccupations humanitaires dans leurs plans d'action.⁵⁵ Un officier suggère de s'inspirer de ce qui se pratique en France lorsque les armées n'interviennent que sur réquisition du préfet ou sur demande de concours lorsque les moyens civils font défaut⁵⁶, ce qui s'apparente à la solution retenue pour les opérations humanitaires militairement assistées du temps de paix.

II – Les normes souples du temps de paix

Une opération humanitaire à participation militaire en temps de paix correspond à ce que l'état-major français appelle « intervention extérieure de secours d'urgence (IESU) », c'est-à-dire :

...la contribution des forces armées au secours immédiat d'une population brutalement victime d'un événement calamiteux, à l'extérieur du territoire national [...et qui] s'inscrit dans la réponse initiale des autorités locales et des premières aides extérieures.

⁵⁰ Philippe DROZ-VINCENT, *op. cit.*, p. 134.

⁵¹ Voir Ahmad ASHRAF, *La dévastation. Qu'avons-nous fait en Afghanistan ?*, Paris, Bayard, 2012, pp. 136-137.

⁵² Citée par Catriona GOURLAY, « Des partenaires distants : la coopération civilo-militaire dans les interventions humanitaires », *Forum du désarmement*, n° 3, 2000, p. 42.

⁵³ Voir GRIP & M.S.F., *Militaires, humanitaires : à chacun son rôle*, Complexe, Bruxelles, 2002, 278 p.

⁵⁴ *Concept et doctrines interarmées de la coopération civilo-militaire*, PIA 09.100, doc. n° 262/DEF/EMA/EMP.1/NP du 3 mars 2005.

⁵⁵ Voir Pierre LE PEILLET (général), « Les rapports entre le militaire et l'humanitaire au cours d'une intervention armée à but humanitaire », in Marie-José DOMESTICI-MET (dir.), *op. cit.*, 1996, p. 213 ; Jean-Philippe GANASCIA (général), « Un témoignage : l'opération Eufor au Tchad et en R.C.A., janvier 2008-2009 », in Pierre APRAXINE, Sabine FETTA & Damien HELLY (dir.), *Humanitaire et conflits armés – Les défis contemporains*, Paris, Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, 2010, pp. 39-43.

⁵⁶ Voir Florent KHING (commandant), « Le couple militaire-humanitaire : "je t'aime, moi non plus..." », *Revue Défense Nationale – Tribune*, n° 211, 2012, p. 4.

Sa finalité est d'étendre au maximum les possibilités de survie d'êtres humains placés en situation de péril immédiat. [...U]ne IESU est un engagement militaire circonstanciel, dont l'attendu est spécifiquement et quasi-exclusivement humanitaire.⁵⁷

Autrement dit, il s'agit de l'emploi des moyens militaires dans les missions de sauvetage tel que l'appui aux équipes de la sécurité civile comme dans les cas de sauvetage des victimes de calamités naturelles⁵⁸ ou des secours apportés après la catastrophe de Fukushima.⁵⁹ N'entraînant, en principe, pas l'utilisation de la force, ce type d'intervention ne connaît qu'un encadrement de « droit mou »⁶⁰. Il convient tout d'abord de citer pour mémoire les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies 43/131 du 8 décembre 1988 *Assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et situations du même ordre* et 45/100 éponyme du 14 décembre 1990 grâce auxquelles, selon leur inspirateur, « l'urgence impose le *libre accès aux victimes*, notamment pour les organisations humanitaires internationales »⁶¹, mais ces opérations relèvent surtout de deux textes non juridiquement contraignants : les directives d'Oslo [A] et les directives sur l'emploi de ressources militaires et de protection civile pour les situations d'urgence complexes [B].

A – Les directives d'Oslo

Les directives d'Oslo *sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile (R.M.P.C.) étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe*

⁵⁷ FRANCE – ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES, Centre Interarmées de Concepts, Doctrine et Expérimentations, *Concept interarmées d'intervention extérieure de secours d'urgence*, PIA 03-154, n° 11/DEF/CICDE/NP du 10 janvier 2008, p. 1.

⁵⁸ Voir : <<http://www.bruxelles2.eu/zones/bosnie-kosovo/inondations-dans-les-balkans-eufor-althea-et-larmee-slovene-pretent-main-forte.html>>.

⁵⁹ Sur la gestion de la catastrophe de Fukushima par les forces d'auto-défense japonaises et l'assistance des forces états-uniennes au Japon, voir James HARDY, « Militaries lead tsunami relief », *Jane's Defence Weekly*, vol. XLVIII, n° 12, 23 mars 2011, p. 14.

⁶⁰ Le « droit dur » est en l'espèce rarissime : sur les traités universels (mais très peu ratifiés) ou régionaux relatifs aux catastrophes, voir Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 939-948 ; ces textes sont silencieux sur l'assistance militaire (mais ne la prohibent pas non plus). En revanche, la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont signé le 22 décembre 1992 une déclaration conjointe sur la coopération en matière d'urgence en cas de catastrophe naturelle dans le Pacifique Sud (« accords FRANZ ») encourageant la mutualisation des équipements civils et militaires et qui fut mis en œuvre lors du séisme qui affecta les archipels des Samoa et de Tonga en septembre 2009, voir Philippe Ch.-A. GUILLOT, « Coopération internationale en matière de secours aux sinistrés », in Ali SEDJARI (dir.), *Gouvernance, risques & crises*, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 352-356.

⁶¹ Mario BETTATI, *Droit humanitaire*, Paris, Dalloz, 2012, p. 91.

ont été adoptées en 1994 par le Bureau de coordination de l'aide humanitaire (B.C.A.H.) des Nations Unies et révisées en novembre 2007.⁶² La protection civile y est définie comme

tout organisme qui, sous l'autorité d'un gouvernement s'acquitte des fonctions énumérées à l'article 61 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1949.⁶³

Ces directives rappellent que l'aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité⁶⁴, mais aussi que l'ONU « s'efforce de fournir une assistance en respectant pleinement la souveraineté des États ». Et de citer la résolution 46/182 de l'Assemblée générale :

La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des États doivent être pleinement respectées en conformité avec la Charte des Nations Unies. Dans ce contexte, l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché.⁶⁵

Les R.M.P.C. doivent être seulement « un complément aux dispositifs de secours existants, visant à apporter un appui particulier dans une situation déterminée ».⁶⁶ Elles doivent n'être fournies qu'avec « le consentement de l'État touché et, en principe, en réponse à un appel à l'assistance internationale »⁶⁷, étant entendu que celles

dont disposent les forces pouvant être perçues comme des belligérants ou les unités activement engagées dans des combats dans la région ou le pays affecté ne sont pas utilisés pour appuyer les activités humanitaires.⁶⁸

Le recours aux R.M.P.C. doit être gratuit⁶⁹ et placé sous une direction civile :

⁶² Ces directives ont été négociées par 45 États et 25 organisations dont l'ONU, le H.C.R., l'Organisation mondiale de la santé (O.M.S.), l'OTAN, l'Union de l'Europe occidentale (U.E.O.), l'Office communautaire de l'aide humanitaire (ECHO), l'Organisation internationale de protection civile (O.I.P.C.), le Groupe consultatif international de recherches et sauvetage (INSARAG), le C.I.C.R., la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'Institut Thomas Watson Jr. d'études internationales de l'Université Brown, l'Université de la Ruhr et l'Université de Naples. Il est notable qu'une conférence destinée à régir l'emploi de moyens régaliens comprenne non seulement des États et des organisations intergouvernementales ou encore le mouvement de la Croix-Rouge, mais aussi des universités dont une privée (Brown), il est vrai que l'Institut Thomas Watson Jr. a été à l'origine des « Principes de Providence » (huit indicateurs pour l'aide humanitaire), voir Larry MINEAR & Thomas G. WEISS, *L'action humanitaire en temps de guerre – Manuel à l'usage des responsables de l'aide humanitaire*, Boulder, Lynne Rienner, 1994, pp. 23-49.

⁶³ B.C.A.H., *Directives d'Oslo*, « Introduction », § 3 ; disponible sur : <<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OSLO-GUIDELINES-FRENCH.pdf>> [consulté le 15 septembre 2013].

⁶⁴ *Ibidem*, « Principes et Règles », § 20.

⁶⁵ *Ibidem*, § 20.

⁶⁶ *Ibidem*, § 24 (reprise de la règle du « dernier ressort » figurant dans l'Introduction, § 5).

⁶⁷ *Ibidem*, § 25.

⁶⁸ *Ibidem*, § 23.

⁶⁹ *Ibidem*, § 27.

Les opérations humanitaires doivent être menées par des organisations humanitaires. Dans la mesure où des organisations militaires sont appelées à intervenir à l'appui d'opérations humanitaires, elles ne doivent pas, dans la mesure du possible, apporter une assistance directe afin que soit préservée une nette distinction entre les fonctions et les rôles respectifs des acteurs humanitaires et des acteurs militaires.⁷⁰

En contrepartie, la sécurité est de la responsabilité du commandant des R.M.P.C. qui peut refuser toute mission jugée « inutilement risquée ou inappropriée »⁷¹, d'autant plus que les militaires appuyant une opération humanitaire ne doivent pas être armés⁷² mais doivent être identifiables⁷³ et

ne doivent en aucun cas être utilisés pour assurer la sécurité des opérations humanitaires des Nations Unies. Une force de sécurité distincte peut cependant remplir cette fonction dans les zones où le personnel humanitaire risque d'être attaqué au cours de sa mission.⁷⁴

B – Les directives R.M.P.C. / Situations d'urgence complexes.

Les directives d'Oslo ont été complétées par les directives *sur l'utilisation de ressources militaires et de la protection civile à l'appui des opérations humanitaires des Nations unies dans les situations d'urgence complexes*⁷⁵, parfois dites *Military and civil defence assets (M.C.D.A.)*⁷⁶, de mars 2003, révisées en janvier 2006, qui définissent ces situations comme des crises humanitaires

dans un pays, une région ou une société où l'on constate un effondrement substantiel ou total de l'autorité à la suite d'un conflit interne ou externe et qui demande[nt] une réaction internationale dépassant le mandat ou la capacité d'un seul organisme et/ou programme de pays des Nations Unies en cours.⁷⁷

⁷⁰ *Ibidem*, « Règles fondamentales pour l'utilisation des R.M.P.C. par les organismes des Nations Unies », § 32 iv Il convient de noter que dans le cas où les casques bleus participent eux-mêmes à l'assistance humanitaire, ils sont toujours placés sous une autorité civile (Représentant spécial du Secrétaire général dirigeant l'opération de paix ou chef de mission du H.C.R.).

⁷¹ *Ibidem*, « Normes opérationnelles pour l'utilisation R.M.P.C. placées sous le contrôle de l'ONU », § 37.

⁷² *Ibidem*, § 41.

⁷³ *Ibidem*, § 40 (insigne blanc et symbole de l'organisation onusienne assistée pour les militaires, signes distinctifs des Conventions de Genève pour la sécurité civile).

⁷⁴ *Ibidem*, § 43.

⁷⁵ Ces directives ont été négociées par 33 États et 15 organisations dont l'ONU, le H.C.R., l'O.M.S., l'UNICEF, le Programme alimentaire mondial (PAM), l'OTAN, l'O.I.P.C., le Conseil de l'Europe, l'U.E., le C.I.C.R. et le Conseil international des agences bénévoles (CIAB).

⁷⁶ Il n'y a aucune différence de sens entre l'abréviation française R.M.P.C. et l'anglaise *M.C.D.A.*, néanmoins les praticiens (militaires et humanitaires) tendent à employer *M.C.D.A.* (même si les francophones la prononcent à la française !) pour désigner les directives de 2003-2006 afin de les distinguer des directives d'Oslo. L'abréviation officielle étant R.M.P.C, nous l'utiliserons, mais, en cas d'ambiguïté, nous préciserons « R.M.P.C./ Situations d'urgence complexes ».

⁷⁷ B.C.A.H. / IASC, *op. cit.*, p. 39 ; les directives R.M.P.C. sont insérées entre le document de référence de l'IASC, « Relations entre civils et militaires dans les situations d'urgence complexes » du 28 juin 2004 (pp. 4-31)

Il s'agit donc d'opérations humanitaires déployées dans des zones pouvant connaître un conflit armé – auquel cas, les règles vues en I s'appliquent – mais, le plus souvent dans des situations de paix (entendue comme absence de conflit armé, mais pas nécessairement absence de violence), y compris dans des « immédiates après-guerres » ou des situations d'occupation « transformative »⁷⁸ pour lesquelles certains réclament la reconnaissance d'un *jus post bellum*⁷⁹, mais cette proposition se heurte à forte opposition doctrinale⁸⁰ et, dans la pratique des opérations de paix multidimensionnelles, le droit de l'occupation s'applique *mutatis mutandis*, puisque « [l]es responsabilités incombant aux forces d'administration de territoire ressemblent à celles exercées par une puissance occupante. Le régime juridique de l'occupation ne s'applique cependant pas dans cette situation dès lors que l'État concerné a consenti au déploiement de forces sur son territoire ou si le Conseil de sécurité l'a autorisé »⁸¹.

Les directives R.M.P.C. / Situations d'urgence complexes reprennent les principes et règles des directives d'Oslo mais précisent que :

et le document de synthèse et directives non contraignantes de l'IASC, « l'utilisation d'escortes militaires ou armées pour les convois humanitaires » de mai 2001 (pp. 72-95) ; voir aussi : Bradd C. HAYES & Jeffrey I. SANDS, « Doing Windows : Non-Traditional Military Responses to Complex Emergencies », *U.S. Naval War College – Center for Naval Warfare Studies Research Report*, 1997, n° 1, p. 48 ; sur le concept de situations d'urgence complexes, voir Jonathan MOORE, *The UN and Complex Emergencies. Rehabilitation in Third World Transitions*, Genève, UNRISD, 1996.

⁷⁸ Voir Adam ROBERTS, « Transformative Military Occupation: Applying the Laws of War and Human Rights », *American Journal of International Law*, vol. C, n° 2, 2006, pp. 580-622 ; *contra* : Vaios KOUTROULIS, *Le début et la fin de l'application du droit de l'occupation*, Paris, Pédone, 2010, pp.122-148.

⁷⁹ Voir Carsten STAHN & J.K. KLEFFNER (dir.), *Jus Post Bellum : Towards a Law of Transition from Conflict to Peace*, La Haye, TMC Asser, 2008 ; Inger ÖSTERDAHL & Esther VAN ZADEL, « What Will *Jus Post Bellum* Mean ? Of new wines and old bottles », *Journal of Conflict and Security Law*, vol. XIV, 2009, pp. 175-207.

⁸⁰ Voir F. NAERT, « International humanitarian law and human rights law in peace operations as parts of a variable *ius post bellum* », *Revue belge de droit international*, vol. XLIV, 2011, pp. 26-37 ; Olivier CORTEN, « Le *jus post bellum* remet-il en cause les règles traditionnelles du *jus contra bellum* ? », *eo. loco*, pp. 38-68 ; Éric DAVID, *op. cit.*, pp. 577-579, qui craignent un affaiblissement du droit des conflits armés par les règles dérogatoires qu'impliquerait un tel *jus post bellum*. En revanche, *jus post bellum* est employé par Éric DAVID, Françoise TULKENS & Damien VANDERMEERSCH, *Code de droit international humanitaire*, Bruxelles, Bruylant, 6^e édition, 2013, pour désigner les « règles relatives aux conséquences du conflit » (incrimination et justice pénale internationale).

⁸¹ Jean d'ASPREMONT & Jérôme de HEMPTINNE, *Droit international humanitaire*, Paris, Pédone, 2012, p. 171.

[I]a demande d'assistance sous forme de R.M.P.C. est faite par le Coordonnateur résident/ Coordonnateur des opérations humanitaires⁸² sur le terrain et non par les autorités politiques. La demande est basée uniquement sur des critères humanitaires.⁸³

Afin que les opérations d'assistance humanitaire évitent de dépendre des ressources militaires, les directives énoncent que :

[I]es organismes à vocation humanitaire de l'ONU et leurs partenaires opérationnels comptent que les États garantissent leur sécurité et respectent le principe d'un accès sans obstacle ni limite aux populations affectées. Lorsque la sécurité ne peut pas être assurée par le gouvernement d'accueil (notamment dans les zones contrôlées par des acteurs non étatiques) et/ou lorsque l'accès aux populations touchées présente des difficultés, les organismes à vocation humanitaire de l'ONU et leurs partenaires opérationnels peuvent seulement compter sur leur neutralité pour assurer leur sécurité et recourir à la négociation comme principal moyen pour obtenir accès aux populations touchées. L'utilisation de ressources militaires et de protection civile ne doit, en aucune circonstance, inciter les parties concernées à douter de la neutralité et de l'impartialité des acteurs humanitaires, ni compromettre leur accès, actuel ou futur, aux populations touchées.⁸⁴

En conséquence, le Coordonnateur doit bien peser sa décision de recourir – ou non – à des R.M.P.C.⁸⁵ et déterminer précisément la durée de la participation de ces moyens aux opérations humanitaires – en principe avec le consentement de l'État affecté, mais si ce dernier ne peut donner son accord, le Coordonnateur décidera lui-même.⁸⁶ L'État touché doit d'ailleurs assurer la sécurité des R.M.P.C. engagées pour soutenir les activités humanitaires onusiennes de la même manière qu'il doit assurer la sécurité d'autres personnels et ressources de l'ONU et doit accorder aux R.M.P.C. la même liberté de mouvement et les mêmes immunités, privilèges et exemptions accordés aux organismes humanitaires onusiens.⁸⁷

Les directives prévoient également l'éventualité d'une utilisation d'« autres forces déployées »⁸⁸ pour appuyer les activités humanitaires de l'ONU. Soulignant le risque qu'un

⁸² Les directives expliquent : « le Coordonnateur résident est le chef de l'Équipe de pays des Nations Unies. Dans une situation d'urgence complexe, le Coordonnateur résident, ou tout autre fonctionnaire de l'ONU compétent, peut être désigné comme coordonnateur des opérations humanitaires [...] Si la situation d'urgence s'étend à plusieurs pays, un coordonnateur régional des opérations humanitaires peut être nommé. Dans les pays où les Nations Unies mènent de vastes opérations multidisciplinaires sur le terrain, le Secrétaire général peut désigner un représentant spécial. », § 8, in B.C.A.H. / IASC, *op. cit.*, p. 43 ; les tâches et responsabilités des coordonnateurs sont détaillées aux §§ 61 à 69, *ibidem*, pp. 62-63.

⁸³ « Principes », § 26 al.1, *ibidem*, p. 50. .

⁸⁴ § 28, *ibidem*, p. 51.

⁸⁵ § 33, *ibidem*, p. 53.

⁸⁶ § 34, *ibidem*, p. 54.

⁸⁷ « Tâches et responsabilités », § 59, *ibidem*, p. 61.

⁸⁸ C'est-à-dire : « ...toutes les forces militaires et de protection civile déployées dans la région autres que les R.M.P.C. / ONU [...] les forces autres forces déployées sont classées en quatre catégories selon leur mission : mission de temps de paix, opérations de maintien de la paix sous le commandement de l'Organisation des Nations Unies, autres missions de paix ou d'appui à la paix, mission de combat. La mission d'une force militaire

tel soutien puisse être inapproprié ou fugace, voire perturbateur⁸⁹, les directives reconnaissent néanmoins que ces « autres forces déployées » disposent souvent de ressources très utiles en cas d'urgence qui « ne doivent pas être ignorées ». À condition de respecter les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, ainsi que la souveraineté de l'État touché, il est possible, au cas par cas, d'y recourir.⁹⁰ Les R.M.P.C. ainsi déployées restent sous l'autorité du commandant de la force militaire.⁹¹ Par ailleurs, les directives posent :

Lorsque les autres forces déployées sont des forces de maintien de la paix de l'ONU opérant dans le cadre d'un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU, c'est le Chef de la mission de l'ONU qui décide jusqu'à quel niveau ces forces peuvent être utilisées pour appuyer l'action humanitaire, en fonction de leur mandat et de leurs capacités.⁹²

L'État qui permet aux organismes humanitaires de l'ONU de faire appel à des forces externes ou à des forces déjà déployées par d'autres États à l'intérieur de ses frontières doit faire part au B.C.H.A. des restrictions édictées relativement à l'utilisation de ces forces et doit inclure ces restrictions dans les accords sur le statut des forces conclus entre son gouvernement et les gouvernements – ou l'alliance ou la coalition responsable – ayant des forces stationnées dans le pays. Néanmoins, l'État hôte peut toujours ajouter, quand de besoin, des restrictions supplémentaires à l'utilisation de ces forces.⁹³

De leur côté, les États fournisseurs de R.M.P.C. ne doivent pas entreprendre ces missions à des fins de collecte de renseignements, de propagande ou d'opérations psychologiques.⁹⁴ En revanche, les directives demandent, « indépendamment de la mission ou du statut de la force », aux militaires, qui peuvent glaner un nombre considérable d'informations humanitaires au cours de leurs activités militaires (par exemples : état de la population touchée, disponibilité des services clefs et de l'infrastructure critique, conditions d'accès)⁹⁵ de partager ces informations avec les organismes humanitaires de l'ONU, lesquels

détermine sa disponibilité et sa capacité à s'acquitter à des tâches humanitaires, ainsi que de la façon dont elle est perçue par les autres acteurs, en ce qui concerne notamment sa neutralité et son impartialité. », § 5, *ibidem*, p. 41.

⁸⁹ « Principes », § 35, *ibidem*, p. 54.

⁹⁰ § 36, *ibidem*, pp. 54-55.

⁹¹ § 46, *ibidem*, p. 57.

⁹² § 49, *ibidem*, p. 58.

⁹³ « Tâches et responsabilités », § 58, *ibidem*, p. 61.

⁹⁴ § 87, *ibidem*, p. 68.

⁹⁵ Ces renseignements sont recueillis, outre par les patrouilles et missions de reconnaissance, par des outils que possèdent les forces militaires et que, généralement, les organisations humanitaires ont peu ou pas ; sur l'utilisation de technologies sophistiquées (aéronefs dont drones, satellites, radars, caméras thermiques, etc.) par les opérations multidimensionnelles, voir A. Walter DORN, *Keeping Watch. Monitoring, Technology and Innovation in UN Peace Operations*, Tokyo / New York / Paris, United Nations University Press, 2011, pp. 108-153; sur l'utilisation des satellites civils au profit d'actions humanitaires, voir UNITAR, « Satellite Applications for Human Security », *UNOSAT Brief*, 2011, surtout pp. 15-17.

devraient eux-mêmes fournir les informations nécessaires au sujet de leurs activités afin de pouvoir concilier les opérations militaires et celles des acteurs humanitaires et pour éviter les dégâts accidentels, la perturbation des secours et les risques inutiles pour le personnel humanitaire et la population civile.⁹⁶

L'opération militaire d'assistance doit être ponctuelle et doit permettre aux civils bénéficiaires de l'aide de pouvoir, au plus tôt, reprendre une vie (à peu près) normale :

Lorsque des forces militaires remplissent des fonctions civiles vitales comme assurer l'approvisionnement en eau, l'approvisionnement en électricité, ou la sécurité de l'espace aérien, indépendamment de la façon dont elles ont été chargées de cette responsabilité, elles assurent le transfert sans heurt de ces fonctions à l'autorité civile⁹⁷.

Enfin, les directives prient les États de transit⁹⁸ de faciliter les mouvements des R.M.P.C. comme ils le font pour le personnel humanitaire de l'ONU.

Trois principes opérationnels fondamentaux découlent de ces deux textes précitatifs : la complémentarité, le contrôle civil et la gratuité auquel s'ajoute le principe général d'utilisation des R.M.P.C. en dernier recours. Ces principes traduisent une *opinio juris* et pourraient devenir des normes coutumières puisque l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économiques (O.C.D.E.)⁹⁹ et, surtout, l'Union européenne, contributeur humanitaire de premier rang, les font leurs. En effet, la résolution du Parlement européen du 18 janvier 2011 *sur la mise en œuvre du consensus européen sur l'aide humanitaire : bilan à mi-parcours de son plan d'action et perspectives d'avenir*¹⁰⁰, bien que considérant, dans le point F de son préambule, que « l'implication croissante d'acteurs non humanitaires dans la réaction aux crises humanitaires entraîne un risque majeur de confusion des rôles entre acteurs militaires et humanitaires et brouille les limites de l'aide humanitaire neutre, impartiale et indépendante », consacre pourtant cinq paragraphes à l'utilisation des R.M.P.C. « conformément aux directives des Nations unies (directives *M.C.D.A.* et directives d'Oslo) »¹⁰¹.

⁹⁶ « Principes », § 52. in B.C.A.H. / IASC, *op. cit.*, pp. 59-60.

⁹⁷ § 88, *ibidem*, p. 68..

⁹⁸ « ...les États dont les R.M.P.C. / ONU traversent les frontières nationales, les eaux internationales et l'espace aérien pour se rendre sur le lieu de leur mission et en revenir et pour mener des opérations d'appui aux actions humanitaires dans l'État touché », § 60, *ibidem*, p. 62.

⁹⁹ Voir COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT, *L'aide humanitaire. Sauver des vies, atténuer des souffrances et préserver la dignité humaine... Vers de meilleures pratiques pour l'aide humanitaire. Douze leçons tirées des examens par les paires réalisés par le CAD*, Paris, O.C.D.E., 2012, pp. 37-39.

¹⁰⁰ P7_TA(2011)0005.

¹⁰¹ §§ 31-35.

La participation des forces armées aux opérations humanitaires connaît donc un encadrement normatif présentant une certaine souplesse pour s'adapter aux différents terrains d'intervention, toutefois, des éclaircissements seraient souhaitables, notamment à propos de l'emploi de la force, et, surtout, une concertation accrue et constante entre toutes les parties prenantes pourrait accroître l'efficacité de l'assistance en évitant le dévoiement du militaire et l'« ancillairisation »¹⁰² de l'humanitaire.

¹⁰² L'expression est du Dr Rony Brauman (alors président de *Médecins sans frontières*) qui l'employa lors du colloque du CERIC sur « l'aide aux Kurdes d'Irak et le problème de l'ingérence », Université Aix-Marseille III, 7 novembre 1991, voir Marie-José DOMESTICI-MET (dir.), *op. cit.*, 1996, pp. 170-171.