

# **L'articulation du droit de l'occupation et des droits économiques, sociaux et culturels : les exemples de l'alimentation, de la santé et de la propriété**

Sylvain Vité\*

Dr Sylvain Vité est conseiller juridique, division juridique, CICR.

## **Résumé**

*Le régime juridique contemporain de l'occupation ne se limite plus aux apports coutumiers et conventionnels du droit de La Haye et du droit de Genève. Il a connu une profonde évolution avec la reconnaissance progressive de l'applicabilité du droit des droits de l'homme aux situations qu'il régit et la complémentarité a été soulignée à plusieurs reprises. La question du rapprochement du droit international humanitaire et des droits de l'homme ne se satisfait pas uniquement d'un examen portant sur leurs domaines d'application respectifs. L'auteur poursuit le raisonnement au niveau de leurs règles individuelles. Il examine si celles relevant du droit international humanitaire se trouvent confirmées, complétées, relativisées, voire contredites, par celles provenant des droits de l'homme. L'analyse porte plus particulièrement sur l'articulation du droit de l'occupation et des droits économiques, sociaux et culturels en se concentrant sur la promotion de conditions de vie adéquates (droit à l'alimentation, droit à la santé) et le respect de la propriété.*

\*\*\*

## **Introduction**

Même si la question suscite encore des controverses<sup>1</sup>, il n'est guère contestable aujourd'hui que le droit international des droits de l'homme est applicable aux situations couvertes par le droit international humanitaire, à savoir les conflits armés et les occupations militaires<sup>2</sup>. Une riche pratique internationale confirme désormais cette position, notamment celle de la Cour

---

\* Cet article propose quelques conclusions d'un projet de recherche plus vaste sur la protection des civils sous occupation militaire (Académie de droit international humanitaire et de droits humains, Genève, 2008). L'auteur souhaite remercier vivement le Fonds national suisse de la recherche scientifique qui a assumé l'essentiel du financement de ce projet. L'auteur souhaite aussi remercier Mme Nathalie Mivelaz, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, et le Professeur Robert Kolb, Université de Genève, pour leurs précieuses suggestions quant au contenu de cet article. Ce texte relève toutefois de la seule responsabilité de son auteur. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement le point de vue du CICR.

Original français. La version anglaise de cet article a été publiée sous le titre "The interrelation of the law of occupation and economic, social and cultural rights: the examples of food, health and property", *International Review of the Red Cross*, Vol. 90, N° 871, septembre 2008, pp. 629-651.

<sup>1</sup> Michael J. Dennis, "Application of Human Rights Treaties Extraterritorially in Times of Armed Conflict and Military Occupation", *American Journal of International Law*, Vol. 99, N° 1, 2005, pp. 119-141.

<sup>2</sup> Voir notamment *Rapport sur la situation des droits de l'homme dans le Koweït sous occupation iraquienne*, W. Kälin, Rapporteur spécial, E/CN.4/1992/26, 16 janvier 1992; Robert Kolb, Sylvain Vité, *La protection des populations civiles soumises au pouvoir d'une armée étrangère*, Bruxelles, Bruylant, à paraître en 2008.

international de justice, qui a eu l'occasion de se prononcer en ce sens par trois fois<sup>3</sup>. Il convient dès lors de dépasser cette étape préliminaire pour s'interroger sur l'articulation des règles du droit international humanitaire et des droits de l'homme dans les domaines qui leur sont communs. Selon les propres termes de la Cour, cette articulation se manifeste selon trois modalités: "certains droits peuvent relever exclusivement du droit international humanitaire ; d'autres peuvent relever exclusivement des droits de l'homme ; d'autres enfin peuvent relever à la fois de ces deux branches du droit international"<sup>4</sup>. La Cour ne précise pas toutefois quelles sont les règles qui caractérisent l'une ou l'autre de ces catégories.

Cet article vise à entreprendre cet exercice en se concentrant sur l'une des ramifications du droit international humanitaire, celle qui traite de l'occupation militaire<sup>5</sup>. En droit international, "[u]n territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie"<sup>6</sup>. Deux conditions sont requises pour que cette définition soit satisfaite : a) l'occupant est en mesure de contrôler de manière effective un territoire qui n'est pas le sien ; b) son intervention n'a pas été agréée par le souverain légitime. Il n'est en revanche pas nécessaire que la prise de pouvoir résulte d'un conflit armé caractérisé par des hostilités. Les règles pertinentes s'appliquent même si l'occupation ne rencontre aucune résistance militaire<sup>7</sup>. Ces règles figurent principalement dans trois textes conventionnels : le Règlement de La Haye de 1907, la Convention IV de Genève de 1949 et le Protocole additionnel I de 1977<sup>8</sup>. La plupart de ces règles sont par ailleurs de nature coutumière.

Sous l'angle des droits de l'homme, il s'agira de se concentrer sur les droits économiques, sociaux et culturels. Ces derniers répondent à un mode de fonctionnement spécifique qui les distingue des droits civils et politiques<sup>9</sup>. La principale source conventionnelle pertinente en la matière, au niveau universel tout au moins, est le Pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après, le Pacte), adopté en 1966<sup>10</sup>.

---

<sup>3</sup> Cour internationale de justice : *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Avis consultatif, 8 juillet 1996, Rôle général N° 95, paragraphe 25 ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, Avis consultatif, 9 juillet 2004, Rôle général N° 131, paragraphe 106 ; *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (fond)*, République démocratique du Congo c. Ouganda, Rôle général N° 116, 19 décembre 2005, paragraphe 216. Voir aussi en ce sens : Permanent Court of Arbitration: *Partial Award, Civilians Claim, Ethiopia's claim 5*, 17 décembre 2004, paragraphe 26.

<sup>4</sup> CIJ, *Conséquences juridiques*, *supra* note 3, paragraphe 106 ; CIJ, *Activités armées*, *supra* note 3, paragraphe 216.

<sup>5</sup> Sur le droit de l'occupation militaire de manière générale, voir notamment : Jean Pictet (éd.), *La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre : commentaire*, Genève, CICR 1956; Adam Roberts, "What is a Military Occupation", *British Yearbook of International Law*, Vol. 55, 1984, pp. 249-305; Eyal Benvenisti, *The International Law of Occupation*, Princeton (etc.), Princeton University Press, 2004 (2d ed.); Robert Kolb, Sylvain Vité, *supra* note 2.

<sup>6</sup> *Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*, 18 octobre 1907, Deuxième Conférence internationale de la Paix, Actes et Documents, La Haye, 1907, Vol. I, pp. 626-637: article 42.

<sup>7</sup> *Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, 12 août 1949, Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1949, Vol. I, Berne, Département Politique Fédéral, pp. 294-335: article 2, paragraphe 2.

<sup>8</sup> *Règlement de La Haye*, *supra* note 6 ; *Convention IV*, *supra* note 7 ; *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux*, 8 juin 1977, Les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949, Genève, CICR, 1977, pp. 3-89.

<sup>9</sup> Voir notamment Philip Alston, Gerald Quinn, "The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*, Vol. 9, N° 3, mai 1987, pp. 156-229; Absjorn Eide, "Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights", *Economic, Social and Cultural Rights, A Textbook*, A. Eide (ed.), Dordrecht (etc.), Kluwer, 2001 (2<sup>nd</sup> ed.), pp. 9-28.

<sup>10</sup> *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, New York, 16 décembre 1966, RTNU, Vol. 993, p. 3.

Dans un premier temps, cet article rappellera dans les grandes lignes quels sont les principes généraux d'application des droits économiques, sociaux et culturels en temps d'occupation (A). Il s'agira de voir ensuite comment les deux régimes juridiques étudiés interagissent concrètement dans deux domaines particuliers : les conditions de vie des populations, sous l'angle particulier de l'alimentation et de la santé, et la propriété (B).

## **Les principes généraux d'application des droits économiques, sociaux et culturels en temps d'occupation**

L'application des droits économiques, sociaux et culturels est affaire de nuance. Elle varie en fonction des circonstances de chaque cas d'espèce et est appelée à évoluer dans le temps. La nature de ces droits est en partie programmatique en ce sens qu'ils fixent des objectifs que les États s'engagent à atteindre par étapes successives. Leur pleine mise en œuvre doit ainsi être réalisée progressivement. Cette flexibilité n'est cependant pas telle que le Pacte en perdrait tout caractère contraignant. Le système des droits économiques, sociaux et culturels prévoit certaines obligations immédiates et minimales que les États ne sauraient contourner. À ce fonctionnement propre à l'économie des droits de l'homme s'ajoute aussi certains principes d'application découlant du droit de l'occupation.

La mise en œuvre progressive des droits économiques, sociaux et culturels

L'article 2, paragraphe 1, du Pacte prévoit que chaque État partie "s'engage à agir [...] au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer *progressivement* le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte" (nous soulignons). Cet instrument reconnaît que l'application de ses règles s'inscrit dans le temps et qu'elle peut passer par différents degrés en raison de la nature même des obligations prescrites<sup>11</sup>. Certaines dispositions fixent en effet des objectifs tout en laissant aux États parties une marge d'appréciation quant aux moyens qu'ils adopteront pour les atteindre. Selon les cas, cela suppose l'adoption de nouveaux textes législatifs. La mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels ne peut donc se concevoir que sur la durée.

Cette souplesse est particulièrement importante en temps d'occupation. Lorsque les hostilités viennent de se terminer, que de nombreuses infrastructures ont été détruites par la guerre et que le pays connaît encore bien souvent une forte instabilité, l'occupant n'est pas en mesure d'assurer la pleine réalisation de ses obligations. Dans un premier temps, c'est aux nécessités dictées par l'urgence qu'il doit répondre. Par la suite, lorsqu'il a eu l'occasion de renforcer son contrôle sur le territoire concerné, ses obligations gagnent alors en contenu normatif. Au-delà de la phase d'urgence, il ne peut plus se contenter de mesures minimales. La mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels exige que soit mise en place une stratégie en vue d'atteindre les objectifs fixés.

Cette marge de manœuvre n'est cependant pas illimitée. La mise en œuvre progressive des droits économiques, sociaux et culturels ne signifie pas que les États sont en droit d'attendre les circonstances les plus favorables pour se conformer à leurs obligations. Une telle interprétation viderait le Pacte de son contenu normatif, puisque chacun serait libre de décider par lui-même de l'ampleur de ses engagements. Cet instrument en perdrait par conséquent son caractère contraignant. La jurisprudence du Comité des droits économiques,

---

<sup>11</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale N° 3 : La nature des obligations des États parties (article 2, paragraphe 1, du Pacte)*, 14 décembre 1990, paragraphe 9. Voir aussi *Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels*, UN Doc. E/C12/2000/13, 2 octobre 2000, N° 8.

sociaux et culturels des Nations Unies, qui est l'organe de supervision du Pacte, montre en effet que les États ne sauraient aller en deçà d'un seuil normatif fondamental, quelles que soient les circonstances.

### *Les obligations ayant un effet immédiat*

Le Comité a rappelé d'abord que "si le Pacte prévoit effectivement que l'exercice des droits devra être assuré progressivement et reconnaît les contraintes découlant du caractère limité des ressources disponibles, il impose aussi diverses *obligations ayant un effet immédiat*"<sup>12</sup>. Il distingue ainsi deux niveaux normatifs : a) Les dispositions qui créent des obligations à effet immédiat ; b) Les dispositions qui créent des obligations de mise en œuvre progressive. Les États liés par cet instrument ne sauraient dès lors invoquer sa nature programmatique pour en retarder en bloc l'application. Ils sont en effet tenus d'en respecter les règles d'application immédiate, c'est-à-dire les obligations "applicables en elles-mêmes et par elles-mêmes"<sup>13</sup>. En temps d'occupation, ces règles forment un cercle normatif que les autorités en place doivent prendre en compte dès qu'elles exercent un contrôle effectif du territoire. Leur respect ne saurait être reporté ou restreint en raison des circonstances de l'occupation.

Certaines de ces obligations à effet immédiat sont expressément mentionnées dans le Pacte. Tel est le cas par exemple du principe de non discrimination<sup>14</sup> ou des mesures spéciales de protection et d'assistance en faveur des enfants et des adolescents<sup>15</sup>. D'autres doivent être identifiées par voie d'interprétation. En vertu de l'article 2, paragraphe 1, les États parties se sont en effet "engagés à agir" ("*to take steps*"), c'est-à-dire à adopter des mesures concrètes propres à favoriser l'application complète de cet instrument, quelle que soit la nature des obligations concernées. Une attitude passive à cet égard serait donc contraire à leurs engagements. Si, dans certains cas, la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels peut s'inscrire dans la durée, les États restent tenus d'entreprendre sans attendre les démarches qui leur permettraient d'atteindre les objectifs fixés<sup>16</sup>. En d'autres termes, même lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des droits dont l'exercice est progressif, les États restent liés par le devoir d'adopter des mesures immédiates. Ces mesures doivent avoir "un caractère délibéré, concret et viser aussi clairement que possible à la réalisation des obligations reconnues dans le Pacte"<sup>17</sup>.

En temps d'occupation, les autorités en place ne peuvent dès lors pas arguer de la nature provisoire de leur présence en territoire étranger pour se dérober à ces obligations. Il est révélateur à cet égard de rappeler que l'Administration des forces d'occupation en Irak a justifié une réforme du Code du travail local en rappelant que l'Irak, en tant qu'État partie aux Convention 138 et 182 de l'OIT, avait l'obligation "*to take affirmative steps towards*

---

<sup>12</sup> *Observation générale N° 3, supra note 11, paragraphe 1 (nous soulignons). Voir aussi Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, UN Doc., E/C.12/2000/13, 2 octobre 2000, N° 8.*

<sup>13</sup> *Observation générale N° 3, supra note 11, paragraphe 5. Dans la version anglaise de ce passage, le Comité déclare : "Any suggestion that the provisions indicated are inherently non-self-executing would seem to be difficult to sustain" (nous soulignons).*

<sup>14</sup> Article 2, paragraphe 1. Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale N° 3, supra note 12, paragraphe 1; Observation générale N° 12, Le droit à une nourriture suffisante (article 11 du Pacte), UN Doc. E/C.12/1999/5, 12 mai 1999, paragraphe 18. Voir aussi Principe de Limburg, supra note 12, N° 22 et 35.*

<sup>15</sup> Article 10, paragraphe 3.

<sup>16</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale N° 3, supra note 11, paragraphe 2 et 9. Voir aussi Philip Alston, Gerald Quinn, supra note 9, p. 166.*

<sup>17</sup> *Observation générale N° 3, supra note 11, paragraphe 2.*

eliminating child labor"<sup>18</sup>. L'ordonnance 89 adoptée par l'Administrateur de la coalition le 5 mai 2004 répond à cette obligation en fixant notamment un âge minimal de recrutement et en réglementant les conditions de travail pour les personnes de moins de dix-huit ans.

### *Le contenu essentiel des droits économiques, sociaux et culturels*

Le Comité a par ailleurs reconnu que chacun des droits économiques, sociaux et culturels, malgré la flexibilité qui les caractérise, intègre un contenu normatif irréductible. Même si le Pacte se montre souple lorsqu'il reconnaît que certaines dispositions peuvent être mises en œuvre progressivement, il estime que les États parties n'en ont pas moins "*l'obligation fondamentale minimum* d'assurer, au moins, la satisfaction de *l'essentiel de chacun des droits*"<sup>19</sup>. Par exemple, le Comité précise que "a State party in which any significant number of individuals is deprived of essential foodstuffs, of essential primary health care, of basic shelter and housing, or of the most basic forms of education is, *prima facie*, failing to discharge its obligations under the Covenant"<sup>20</sup>. Chacune des dispositions du Pacte incorpore ainsi un contenu normatif de base qui doit être garanti en toutes circonstances, quels que soient notamment le niveau économique, la situation politique ou la structure institutionnelle du pays<sup>21</sup>. Ceci vaut en période d'occupation militaire autant qu'en temps de paix. Ce noyau dur établit en quelque sorte le point de départ à partir duquel les États parties peuvent envisager un exercice progressif de leurs obligations. Il fixe ainsi une limite à la flexibilité admise en vertu de l'article 2, paragraphe 1.

### Le principe de la continuité de l'ordre juridique en droit de l'occupation

L'application des droits économiques, sociaux et culturels en temps d'occupation doit être modulée en outre en fonction du régime juridique propre à ce type de situation. Dans son Avis consultatif relatif aux *conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé* (2004), la Cour internationale de justice a eu l'occasion de rappeler qu'Israël, en tant que Puissance occupante, a l'obligation de respecter les dispositions du Pacte "dans l'exercice des compétences dont il dispose à ce titre"<sup>22</sup>. Or le contenu et l'étendue de ces compétences ne peuvent être déterminés qu'en référence au droit de l'occupation. C'est uniquement dans les limites fixées par ce régime juridique que l'occupant est autorisé à faire usage de la marge de manœuvre admise en vertu des droits économiques, sociaux et culturels.

Sous certains aspects, l'application du Pacte suppose une perspective à long terme et le pouvoir souverain de transformer en profondeur les sociétés. La mise en œuvre du droit au travail oblige par exemple les États à élaborer des stratégies de développement qui engageront leur économie nationale sur de nombreuses années<sup>23</sup>. Or, le droit de l'occupation oppose une résistance à de tels changements. Il vise au contraire à maintenir les structures institutionnelles et légales en attendant que le statut futur du territoire concerné soit tranché. L'article 43 du Règlement de La Haye de 1907 prévoit que l'occupant a l'obligation "de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics *en respectant, sauf*

---

<sup>18</sup> Coalition of Provisional Authority, *Order N° 89, Amendments to the Labor Code – Law N° 71 of 1987*, CPA/ORD/05 mai 2004/89 (nous soulignons).

<sup>19</sup> *Observation générale N° 3, supra* note 11, paragraphe 10 (nous soulignons). Voir aussi *Directives de Maastricht, supra* note 11, N° 9.

<sup>20</sup> *Observation générale N° 3, supra* note 11, paragraphe 10, (nous choisissons la version anglaise de ce texte, car elle nous paraît plus explicite que sa traduction en français).

<sup>21</sup> À ce sujet, voir notamment Audrey R. Chapman, Sage Russell (eds), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerp [etc.], Intersentia, 2002.

<sup>22</sup> CIJ, *Conséquences juridiques, supra* note 3, paragraphe 112.

<sup>23</sup> Article 6, paragraphe 2.

*empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays*" (nous soulignons). Cette règle de la continuité de l'ordre juridique interne prescrit ainsi une limite supérieure à la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels. Elle interdit les réformes structurelles qui engageraient l'avenir du territoire occupé sur le long terme.

Ce principe n'est toutefois pas rigide. Comme le précise l'article 43, les Puissances occupantes peuvent y déroger en cas d'"empêchement absolu". L'article 64 de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève, qui reprend et précise la règle de l'article 43, ajoute que des modifications législatives sont admissibles lorsqu'elles sont "indispensables" à la réalisation de trois objectifs : a) la mise en œuvre du droit international humanitaire ; b) l'administration régulière du territoire et c) la garantie de la sécurité de la Puissance occupante et de l'administration locale<sup>24</sup>. À ces trois hypothèses il faut encore ajouter l'obligation de respecter les droits de l'homme<sup>25</sup>. Les conséquences immédiates de la seconde guerre mondiale ont montré en effet que l'occupant est en droit d'abroger les lois internes oppressives ou discriminatoires, comme l'était la législation national-socialiste de Nuremberg<sup>26</sup>. Dans certains cas, l'occupant peut aussi être amené à adopter de nouveaux textes législatifs pour satisfaire ses engagements. L'Ordonnance no 7 du 9 juin 2003, adoptée par l'administration d'occupation en Irak et réformant le Code pénal irakien, instaure par exemple une suspension de la peine de mort et interdit la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ainsi que la discrimination<sup>27</sup>.

Se pose dès lors la question de savoir comment concilier l'obligation de l'occupant d'appliquer les droits de l'homme, obligation qui suppose parfois des réformes législatives, avec le principe de la continuité de l'ordre juridique interne qui est au cœur du droit de l'occupation. Dans quelle mesure les réformes entreprises sont-elles compatibles avec la règle formulée aux articles 43 du Règlement de La Haye et 64 de la Convention IV de Genève<sup>28</sup>? La réponse à cette question mérite la plus grande prudence. On entrevoit ici les dérives auxquelles pourraient conduire une position trop laxiste sur ce point. Sous couvert de respecter ses obligations internationales, un occupant pourrait entreprendre des transformations structurelles du pays occupé sans passer par une consultation démocratique des populations concernées. Ce risque est d'autant plus grand, en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels, que les règles prescrites dans ce domaine sont parfois indéterminées et sont ainsi ouvertes à des interprétations abusives.

## **L'articulation du droit de l'occupation et des droits économiques, sociaux et culturels dans leurs domaines normatifs communs**

---

<sup>24</sup> Malgré l'intitulé de l'article 64, qui se réfère à la "législation pénale", ceci vaut pour l'ensemble du système juridique interne. Jean Pictet souligne à cet égard que, "si la Conférence diplomatique n'a prescrit explicitement que le respect de la loi pénale, c'est que celle-ci n'avait pas été suffisamment observée lors de conflits antérieurs; il n'y a pas lieu d'en induire *a contrario* que l'occupant n'est pas tenu de respecter aussi la législation civile, voire l'ordre constitutionnel" (Jean Pictet (éd.), *supra* note 5, p. 360. Voir en ce sens Eyal Benvenisti, *supra* note 5, pp. 100ss.

<sup>25</sup> En ce sens Marco Sassòli, "Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Powers", *European Journal of International Law*, Vol. 16, 2005, p. 676.

<sup>26</sup> Voir notamment Gerhard Von Glahn, *The Occupation of Enemy Territory: A Commentary on the Law and Practice of Belligerent Occupation*, Minneapolis, The University of Minnesota Press, 1957, pp. 95, 107 ; Morris Greenspan, *The Modern Law of Land Warfare*, Berkeley (etc.), University of California, 1959, p. 245.

<sup>27</sup> Coalition Provisional Authority, *Order N° 7, Penal Code*, 9 juin, 2003, Sections 3 et 4.

<sup>28</sup> Pour une évaluation plus détaillée de la portée de ces deux dispositions, voir Sylvain Vité, "L'applicabilité du droit international de l'occupation aux activités des organisations internationales", *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 86, N° 853, mars 2004, pp. 14ss.

Ce risque peut toutefois être réduit si l'on adopte une approche nuancée. La réponse doit être en effet adaptée en fonction des règles envisagées. Sous bien des aspects, l'application des droits économiques, sociaux et culturels ne suppose pas de réformes si radicales qu'elles se heurteraient au droit de l'occupation. Cet équilibre normatif ne peut ainsi pas être trouvé en examinant uniquement les principes généraux d'application des droits économiques, sociaux et culturels en temps d'occupation. Il faut le rechercher de cas en cas en portant l'analyse au niveau des règles. C'est ce qu'il convient désormais de tenter en prenant deux exemples, celui de la préservation des conditions de vie de la population civile, en lien plus particulièrement avec l'alimentation et la santé, et celui de la propriété.

## L'alimentation et la santé

Le régime juridique de l'occupation est principalement un droit de l'urgence. Il vise à répondre aux besoins immédiats des civils soumis au pouvoir d'une armée étrangère. Il envisage la préservation des conditions de vie essentiellement sous l'angle de l'assistance humanitaire. Le système des droits économiques, sociaux et culturels, sans pour autant négliger ces préoccupations liées à la survie des populations, est orienté vers le long terme. S'il établit des obligations qui doivent être respectées en toutes circonstances, et se recoupe en cela avec le droit de l'occupation, il prévoit aussi des obligations à réaliser progressivement au fur et à mesure que la situation sur le terrain se stabilise. En ce qui concerne l'alimentation et la santé, il complète ainsi les règles minimales de l'occupation.

### *Le droit de l'occupation*

Le droit de l'occupation contient plusieurs dispositions ayant trait aux conditions de vie des civils. De manière générale, il oblige l'occupant à prendre "toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics [...]"<sup>29</sup>. Plus particulièrement, la Convention IV de Genève prévoit que "la Puissance occupante a le devoir d'assurer l'approvisionnement de la population en vivres et en produits médicaux"<sup>30</sup>. Le Protocole additionnel I étend la portée de cette disposition en ajoutant que cette obligation couvre aussi "la fourniture de vêtements, de matériel de couchage, de logements d'urgence, des autres approvisionnements essentiels à la survie de la population civile du territoire occupé et des objets nécessaires au culte"<sup>31</sup>. Dans ce but, les éventuelles difficultés matérielles de la Puissance occupante sont prises en compte, puisqu'elle n'est liée que "[d]ans toute la mesure de ses moyens"<sup>32</sup>. Elle a toutefois le devoir d'utiliser toutes ses ressources disponibles en vue d'assumer ces responsabilités<sup>33</sup>. Si la Puissance occupante n'est pas en mesure de répondre à cette obligation, elle est alors tenue de recourir à un soutien extérieur. Elle doit accepter et faciliter les actions de secours en faveur des populations en détresse<sup>34</sup>. Cette obligation est inconditionnelle<sup>35</sup>.

En matière de santé, la Puissance occupante a en outre la responsabilité d'assurer le bon fonctionnement des établissements et services médicaux et hospitaliers, ainsi que de

---

<sup>29</sup> *Règlement de La Haye*, article 43.

<sup>30</sup> *Convention IV*, article 55, paragraphe 1.

<sup>31</sup> *Protocole I*, article 69, paragraphe 1.

<sup>32</sup> *Convention IV*, article 55, paragraphe 1; *Protocole I*, article 69, paragraphe 1.

<sup>33</sup> Jean Pictet (éd.), *supra* note 5, p. 333.

<sup>34</sup> Article 59, paragraphe 1. Pour plus de détails, voir *Convention IV*, article 30 et 59ss. Voir aussi Robert Kolb, "De l'assistance humanitaire – La Résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international lors de sa Session de Bruges en 2003", *Revue internationale de la Croix Rouge*, Vol. 86, N° 856, 2004, pp. 853ss.

<sup>35</sup> Jean Pictet (éd.), *supra* note 5, p. 344.

garantir la santé et l'hygiène publique. Elle doit notamment prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre les maladies contagieuses et les épidémies<sup>36</sup>. Ici aussi, le caractère contraignant de cette obligation doit être modulé en fonction des moyens à disposition<sup>37</sup>.

Enfin, le droit de l'occupation traite des conditions de vie minimales en liaison avec les évacuations de populations. Ces évacuations ne sont admises que "si la sécurité de la population ou d'impérieuses raisons militaires l'exigent" et uniquement à l'intérieur du territoire occupé, "sauf en cas d'impossibilité matérielle"<sup>38</sup>. Dans ce cas, la Puissance occupante est tenue de veiller à ce que certaines exigences vitales soient assurées, notamment que les personnes soient évacuées dans des "conditions satisfaisantes de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'alimentation" et qu'elles soient "accueillies dans des installations convenables"<sup>39</sup>.

Ces règles relatives aux conditions d'existence en temps d'occupation sont générales et confèrent un pouvoir d'appréciation aux autorités chargées de les appliquer. Tout en posant certaines exigences en termes d'alimentation, de santé, d'habillement et de logement, elles ne donnent pas d'indications précises sur les objectifs devant être atteints. Les notions mêmes de "conditions satisfaisantes" ou "d'approvisionnement" peuvent être comprises de manières très diverses. De plus, conçu pour être une réglementation de transition sur le court terme, le droit de l'occupation se concentre essentiellement sur le devoir d'assistance aux personnes en difficulté. Lorsque la situation se prolonge, cette obligation risque de ne plus correspondre aux besoins de la population civile. Dans ce cas, il ne s'agit plus uniquement de garantir la survie de celle-ci mais, comme le prévoit l'article 43 du Règlement de 1907, de "rétablir et d'assurer la vie publique". Or, les règles de l'occupation ne sont pas d'une grande utilité lorsqu'il s'agit de comprendre plus précisément les implications de cette disposition.

Face à ces incertitudes, des éléments de clarification peuvent être trouvés dans l'apport complémentaire du droit international des droits de l'homme, en particulier du droit à une nourriture suffisante et du droit à la santé<sup>40</sup>. Les droits économiques, sociaux et culturels font en effet l'objet de développements jurisprudentiels toujours plus abondants et diversifiés. Ils ont ainsi acquis avec le temps une consistance nouvelle, ouvrant des perspectives à la protection de la population civile en temps d'occupation. Cet apport se manifeste d'une part dans la concrétisation de règles minimales applicables en tout temps (noyau dur) et d'autre part dans l'identification de règles devant être mises en œuvre progressivement au fur et à mesure de la stabilisation du territoire occupé.

### *Le noyau dur du droit à une nourriture suffisante et du droit à la santé*

Sous l'angle des droits de l'homme, le droit à un niveau de vie suffisant suppose que chacun soit en mesure de bénéficier des conditions nécessaires à sa subsistance individuelle. Selon les termes du Pacte, ce minimum vital comprend notamment une nourriture, un vêtement et un

---

<sup>36</sup> *Convention IV*, article 56, paragraphe 1 ; *Protocole I*, article 14, paragraphe 1.

<sup>37</sup> L'article 56, paragraphe 1, précise en effet que la Puissance occupante est liée "dans toute la mesure de ses moyens". Certaines dispositions sont aussi consacrées aux conditions de vie de catégories de personnes particulièrement vulnérables, notamment les détenus et les internés (*Convention IV*, articles 76, 85, 89-90, 91-92, 108, 125).

<sup>38</sup> *Convention IV*, article 49, paragraphes 1 et 2.

<sup>39</sup> *Convention IV*, article 49, paragraphes 2 et 3. Pour une application de ces règles, voir la jurisprudence de la Commission arbitrale Érythrée/Éthiopie, *Civilians Claims, Ethiopia's Claim N° 5*, jugement du 17 décembre 2004, paragraphes 116ss ; *Civilians Claims, Eritrea's Claims N° 15, 16, 23, 27-32*, jugement du 17 décembre 2004, paragraphes 66ss, 79ss.

<sup>40</sup> *Déclaration universelle des droits de l'homme*, article 25, paragraphe 1 ; *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, article 11 ; *Convention relative aux droits de l'enfant*, article 27.

logement suffisants, ainsi qu'une amélioration constante des conditions d'existence<sup>41</sup>. Le Pacte reconnaît aussi "le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre"<sup>42</sup>. La définition du noyau dur de chacun de ces droits en fixe le contenu minimal applicable en toutes circonstances et clarifie par conséquent les règles applicables en temps d'occupation.

Le droit à une nourriture suffisante, dont les facettes sont multiples, comprend, comme exigence essentielle, le "droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim"<sup>43</sup>. Cette règle en constitue le noyau dur. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels confirme ainsi que les États parties ont "l'obligation fondamentale d'adopter les mesures nécessaires pour lutter contre la faim, [...] même en période de catastrophe naturelle ou autre"<sup>44</sup>. Plus précisément, il ajoute que le contenu essentiel du droit à une nourriture suffisante est respecté lorsque deux conditions sont réalisées : a) "la disponibilité de nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu"; et b) "l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme"<sup>45</sup>. Le droit à une nourriture suffisante dépasse ainsi largement la simple question de la quantité d'aliments disponibles. Il faut que ces aliments répondent à certains critères de qualité<sup>46</sup>.

En temps d'occupation, cette obligation trouve sa concrétisation dans le devoir soit d'assurer l'approvisionnement du territoire, soit d'accepter et de faciliter le déploiement d'opérations de secours. Les droits économiques, sociaux et culturels rejoignent ici l'approche du droit international humanitaire en ce qu'ils imposent une obligation d'agir ou, à défaut, de ne pas faire obstacle. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a mis en évidence cette dualité en rappelant que le droit à une nourriture suffisante comprend d'une part l'obligation de *donner effet*, c'est-à-dire "de *prêter assistance* et [...] de *distribuer des vivres*", et d'autre part celle de *ne pas empêcher* "l'accès à l'aide alimentaire à caractère humanitaire en cas de conflit interne ou d'autres situations d'urgence"<sup>47</sup>.

Il peut ainsi y avoir par exemple violation du noyau dur du droit à une nourriture suffisante lorsque les forces d'occupation détruisent les réserves d'alimentation de la population civile, lorsqu'elles en affectent les moyens de production, notamment en diffusant des mines dans des zones agricoles, en déplaçant des communautés de paysans ou de pêcheurs, en immobilisant le réseau de transport qui permet la distribution de

---

<sup>41</sup> *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, article 11. Voir A. Eide, *supra* note 9, p. 133. Pour un exemple d'application du droit à un niveau de vie suffisant en temps d'occupation, voir *Rapports du Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme du peuple palestinien et des autres Arabes des territoires occupés*, A/58/311, 22 août 2003, paragraphes 44ss.

<sup>42</sup> Article 12.

<sup>43</sup> *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, article 11, paragraphe 2.

<sup>44</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale N° 12*, *supra* note 15, paragraphe 6.

<sup>45</sup> *Ibid.*, paragraphe 8. Sur ce point particulier, voir Künneman Rolf., "The Right to Adequate Food: Violations related to its Minimum Core Content", *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*, A. Chapman, S. Russell (eds), Antwerp (etc.), Intersentia, 2002, pp. 161-183.

<sup>46</sup> Sur ce point, voir *Observation générale N° 12*, *supra* note 15, paragraphe 7.

<sup>47</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale N° 12*, *supra* note 15, paragraphes 15 et 19. Suite à l'invasion du Koweït en août 1990, 22'000 personnes s'étaient réfugiées dans l'ambassade des Philippines. Les troupes irakiennes avaient interdit l'approvisionnement de ces personnes, violant ainsi le droit à l'alimentation, comme le confirma par la suite le Rapporteur spécial des Nations Unies chargé de rendre compte de ces événements; voir *Rapport sur la situation des droits de l'homme dans le Koweït sous occupation iraquienne*, *supra* note 2, paragraphe 222. Dans ses observations finales de 2001 adressées à Israël, le Comité avait par exemple reproché au gouvernement d'avoir renvoyé des missions internationales d'approvisionnement en faveur des civils résidant dans les territoires occupés, notamment celles du Comité international de la Croix-Rouge; *Observations finales, Israël*, E/C.12/1/Add.69, 31 août 2001, paragraphe 13.

l'approvisionnement ou encore en bloquant l'accès à certains services de base (obligation de respecter)<sup>48</sup>. Il en va de même lorsque la Puissance occupante n'adopte pas les mesures nécessaires pour empêcher les tiers éventuels qui se rendraient responsables de pratiques similaires (obligation de protéger). Enfin, cette obligation de base peut requérir de l'occupant qu'il adopte certaines mesures positives (obligation de donner effet). Il devra notamment mettre en place un système de distribution efficace des secours en tenant compte des besoins des personnes les plus vulnérables, notamment des enfants, des personnes âgées et des handicapés<sup>49</sup>.

En matière de santé, le contenu normatif minimal se compose d'éléments relevant tant des soins de santé que des mesures de prévention. Il suppose par exemple les obligations de garantir l'accès sans discrimination aux équipements, produits et services sanitaires, l'approvisionnement suffisant en eau salubre et potable ou encore la possibilité d'obtenir les médicaments essentiels tels que définis par l'Organisation mondiale de la Santé<sup>50</sup>. L'inexécution de ces obligations ne peut être justifiée "absolument dans aucun cas". Par conséquent, il s'agit d'obligations auxquelles "il est impossible de déroger"<sup>51</sup>. D'autres règles doivent aussi être considérées, selon les termes même du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, comme "tout aussi prioritaires"<sup>52</sup>. Il s'agit notamment de l'obligation de vacciner les populations contre les principales maladies infectieuses, de prendre des mesures pour prévenir, traiter et maîtriser les maladies épidémiques et endémiques ou encore d'assurer une éducation et un accès à l'information sur les principaux problèmes de santé<sup>53</sup>. Ces règles font également partie du noyau dur du droit à la santé.

Dans le domaine de la santé, comme dans celui de l'alimentation, les droits économiques, sociaux et culturels tendent ainsi à expliciter ce que le droit de l'occupation se contente d'évoquer<sup>54</sup>. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme dans le Koweït sous occupation iraquienne a ainsi rappelé que l'évaluation du comportement de l'occupant à la lumière des seuls articles 55 et 56 de la Convention IV de Genève ne permettait pas de saisir toute l'ampleur et la gravité des violations commises. Selon lui, "[t]he true significance of these events was only elucidated by recourse to the concept of the right to health as guaranteed by the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights"<sup>55</sup>.

---

<sup>48</sup> Voir à titre d'exemple : Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales, Israël*, E/C.12/1/Add.90, 26 juin 2003.

<sup>49</sup> Pour plus de détails, voir Rolf Künnean, *supra* note 45, pp. 177ss.

<sup>50</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale N° 14 (2000), Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, E/C.12/2000/4, 11 août 2000, paragraphe 43. Voir aussi *Rapport de la Conférence internationale sur les soins de santé primaires*, Alma-Ata, 6-12 septembre 1978, Série "Santé pour tous", N° 1, OMS, Genève, 1978, chapitre 3, paragraphe 50. Sur ce sujet, voir Audrey R. Chapman, "Core Obligations Related to the Right to Health", *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*, A. Chapman, S. Russell (eds), Antwerp (etc.), Intersentia, 2002, pp. 185-215.

<sup>51</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale N° 14, supra* note 50, paragraphe 47.

<sup>52</sup> *Ibid.*, paragraphe 44.

<sup>53</sup> *Ibid.*, paragraphe 44.

<sup>54</sup> N. Lubell suggère quant à lui que les droits de l'homme constituent ainsi une *lex specialis* en matière de santé ; Noam Lubell, "Challenges in Applying Human Rights Law to Armed Conflict", *Revue internationale de la Croix Rouge*, Vol. 87, N° 860, décembre 2005, p. 751. Voir aussi Heintze Hans-Joachim, "On the Relationship Between Human Rights Law Protection and International Humanitarian Law", *Revue internationale de la Croix Rouge*, Vol. 86, N° 856, décembre 2004, p. 795.

<sup>55</sup> Walter Kälin, *Human rights in Times of Occupation : The Case of Kuwait*, Berne, LBE, 1994, p. 28.

## *Réalisation progressive du droit à une nourriture suffisante et du droit à la santé*

La contribution des droits de l'homme ne se limite toutefois pas à un exercice de clarification normative. Au-delà de ces obligations minimales, d'autres obligations appellent une mise en œuvre progressive en matière d'alimentation et de santé. Les droits économiques, sociaux et culturels développent sur ce point le droit de l'occupation qui reste général lorsqu'il s'agit de définir un cadre normatif sur le long terme. Cet apport est d'autant plus utile lorsque l'occupation tend à se stabiliser et à se prolonger. Ainsi, le droit à une nourriture suffisante ne se réduit pas à l'obligation minimale de lutter contre la faim. Comme le rappelle le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ce droit "ne doit [...] pas être interprété dans le sens étroit ou restrictif du droit à une ration minimum de calories, de protéines ou d'autres nutriments spécifiques"<sup>56</sup>. S'il suppose que soient adoptées certaines mesures immédiates pour en assurer le contenu essentiel, il requiert aussi une démarche sur le long terme en vue de réaliser progressivement son plein exercice<sup>57</sup>. Au-delà de la phase d'urgence, l'occupant ne peut donc plus se contenter de distribuer des vivres à la population civile. Le système des droits de l'homme prévoit que celle-ci puisse accéder aux ressources et moyens qui lui permettront d'assurer sa propre subsistance<sup>58</sup>. Dans ce but, l'occupant doit mettre en place "des mesures portant sur *tous* les aspects du système alimentaire, à savoir la production, le traitement, la distribution et la consommation de produits alimentaires salubres, ainsi que des mesures parallèles dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi et de la sécurité sociale"<sup>59</sup>. Cela signifie en particulier qu'il a le devoir de garantir que les ressources naturelles servant à la production alimentaire soient gérées de manière durable<sup>60</sup>.

En matière de santé également, les droits de l'homme obligent les autorités à se positionner par rapport à l'avenir, lorsque l'occupation se prolonge. Il s'agira par exemple d'élaborer "une stratégie et un plan d'action en matière de santé publique"<sup>61</sup>. Ces instruments reposeront sur des données statistiques décrivant les besoins de la population locale, ainsi que sur une évaluation et un réajustement périodiques des activités entreprises. De l'avis du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, la planification de la politique de santé fait partie des exigences essentielles du droit à la santé<sup>62</sup>.

Les réformes destinées à assurer un niveau de vie suffisant dans les territoires occupés ne doivent cependant pas excéder la retenue qu'impose le droit de l'occupation. Le principe de la continuité de l'ordre juridique impose certaines limites dans ce cas qui ne s'appliquent pas aux mesures adoptées par un État sur son propre territoire en temps de paix. En matière d'alimentation, par exemple, il convient de s'interroger séparément sur les différentes obligations qui s'imposent aux États. Certaines prescriptions du Pacte sont en effet admissibles au regard du droit de l'occupation, comme celle qui consiste à "améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes

---

<sup>56</sup> *Observation générale N° 12, supra* note 14, paragraphe 6.

<sup>57</sup> *Ibid.*, paragraphes 6 et 16.

<sup>58</sup> *Ibid.*, paragraphe 15.

<sup>59</sup> *Ibid.*, paragraphe 25.

<sup>60</sup> *Ibid.* Sur ce point, les droits de l'homme se recourent d'ailleurs avec le droit de l'occupation. Voir *Règlement de La Haye de 1907*, article 55. Cette disposition prévoit que l'occupant ne peut exploiter les biens immobiliers (y compris les ressources naturelles) et les exploitations agricoles de l'État occupé qu'en tant qu'"administrateur et usufruitier". À ce titre, il est tenu de "sauvegarder le fonds de ces propriétés".

<sup>61</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale N° 14, supra* note 50, paragraphe 43.

<sup>62</sup> *Ibid.* Pour une analyse plus détaillée des obligations de respecter, protéger et mettre en œuvre le noyau dur du droit à la santé, voir Audrey R. Chapman, *supra* note 50, pp. 205ss.

d'éducation nutritionnelle<sup>63</sup>". Leur mise en œuvre ne suppose en effet pas de changements en profondeur dans la structure juridique et institutionnelle du pays. D'autres prescriptions, en revanche, comme celles qui impliquent "le développement ou la réforme des régimes agraires"<sup>64</sup>, risquent d'être problématiques à cet égard. En matière de santé, les obligations prévues par le Pacte ne semblent pas heurter le principe de la continuité de l'ordre juridique. Il est en effet possible, sans transformer en profondeur les structures d'une société, de garantir, par exemple, "[l]a prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies" ou "[l]a création de conditions propres à assurer à tous les services médicaux et une aide médicale en cas de maladie"<sup>65</sup>.

L'exemple de l'alimentation et de la santé montre ainsi que les obligations de l'occupant ne se réduisent pas au minimum défini par le droit international humanitaire. Elles doivent être envisagées dans une optique englobant l'apport complémentaire des droits de l'homme.

### La propriété

En matière de propriété, l'articulation des droits économiques, sociaux et culturels et du droit de l'occupation se trouve dans une tout autre configuration. À quelques exceptions près, les droits de l'homme ne sont pas suffisamment développés dans ce domaine pour pouvoir en tirer un contenu normatif à la fois universel et précis. Contrairement à ce qui se passe dans les domaines de l'alimentation et de la santé, le droit de l'occupation offre dans ce cas la réglementation la plus spécifique. Le noyau dur de la garantie de la propriété se confond ainsi avec les prescriptions du droit humanitaire. Le respect de ces prescriptions doit être immédiat. Rien n'autorise dans ce cas une mise en œuvre progressive des obligations de l'occupant.

### *Les droits de l'homme*

L'article 17, paragraphe 2, de la Déclaration universelle des droits de l'homme prévoit que "nul ne peut être privé arbitrairement de sa propriété". Ce principe n'a cependant été repris dans aucun des deux Pactes de 1966 qui visaient à concrétiser sous forme conventionnelle les dispositions de la Déclaration. Les travaux préparatoires de ces deux instruments montrent que les délégations qui y participèrent ne réussirent pas à s'entendre sur l'étendue du principe de l'article 17, paragraphe 2, et sur les limitations qui devaient y être ajoutées<sup>66</sup>. Au niveau universel, il manque dès lors une base conventionnelle permettant d'appréhender les diverses dimensions d'une garantie de la propriété sous l'angle des droits de l'homme<sup>67</sup>. Nous verrons toutefois que certains développements jurisprudentiels permettent de compenser en partie cette carence.

Au niveau régional, les systèmes européen, américain et africain de protection des droits de l'homme proposent chacun une disposition conventionnelle reconnaissant l'existence et définissant les contours du droit à la propriété. Sous certaines conditions, ces règles autorisent des restrictions à la jouissance de la propriété<sup>68</sup>. L'article 1er du premier Protocole

---

<sup>63</sup> Article 11, paragraphe 2 (a).

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Pacte*, article 12, paragraphe 2.

<sup>66</sup> Catarina Krause, "The Right to Property", *Economic, Social and Cultural Rights, A Textbook*, A. Eide, C. Krause, A. Rosas (eds), Dordrecht (etc.), Nijhoff, 2001 (2<sup>nd</sup> ed.), p. 194.

<sup>67</sup> Sur les fondements juridiques du droit à la propriété, voir *Ibid.*, pp. 194ss.

<sup>68</sup> *Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales*, 20 mars 1952, tel qu'amendé par le *Protocole n° 11* du 11 mai 1994, entré en vigueur le 1er novembre 1998, article 1 ; *Convention Américaine relative aux droits de l'homme*, entrée en vigueur 18 juillet 1978, OAS Treaty

additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme prévoit par exemple que "[t]oute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens". Il ajoute que toute limitation à cette règle n'est acceptable que si elle répond à un intérêt public, est conforme aux droits interne et international et respecte le principe de la proportionnalité<sup>69</sup>. Les États jouissent cependant d'un pouvoir discrétionnaire particulièrement large dans l'évaluation de ces conditions. L'article 1er du Protocole additionnel précise que la garantie de la propriété ne remet pas en cause le droit qu'ont ces derniers de "mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général [...]" (nous soulignons). En insistant autant sur la liberté d'appréciation des parties contractantes, la force obligatoire de cette disposition s'en trouve considérablement affaiblie. Un observateur a même évoqué le caractère mou ou "soft" de l'article premier<sup>70</sup>. Les textes américain et africain n'offrent pas davantage de précisions en la matière. C'est donc de cas en cas, à la lumière de la jurisprudence des organes d'application des traités régionaux, que l'on peut tenter de comprendre quelles peuvent être les implications concrètes du droit à la propriété. Or, la pratique internationale en la matière est réduite, voire inexistante pour le cas particulier de la protection de la propriété en temps d'occupation.

Les droits de l'homme apparaissent ainsi comme un appui bien faible sur cette question<sup>71</sup>. Il faut dès lors se tourner vers le droit international humanitaire. Ce dernier propose en l'occurrence un régime normatif plus détaillé, composé de règles relatives au traitement des biens publics ou privés. Ces règles interdisent d'une part de détruire ces biens, sauf exception, et fixent d'autre part des limites à leur appropriation ou réquisition par les forces d'occupation.

### *La destruction des biens dans le droit de l'occupation*

L'article 53 de la Convention IV de Genève interdit à la Puissance occupante de détruire tout type de biens mobiliers ou immobiliers, publics ou privés, "sauf dans les cas où ces destructions seraient rendues absolument nécessaires par les opérations militaires"<sup>72</sup>. Il impose dès lors une pesée d'intérêts à effectuer de cas en cas entre les avantages militaires escomptés et le préjudice commis<sup>73</sup>. La Puissance occupante a l'obligation de procéder à cet examen sous l'angle de la stricte nécessité<sup>74</sup>. Dans ce but, elle doit également tenir compte des autres normes de droit international humanitaire relatives au respect de certains biens. Elle ne peut notamment procéder en aucun cas à des destructions de biens culturels ou de biens privés

---

Séries N° 36, 1144, article 21 ; *Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples*, entrée en vigueur le 21 octobre 1986, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, article 14.

<sup>69</sup> Pour une analyse de cette disposition, voir Luigi Condorelli, "Premier Protocole additionnel, article 1", *La Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article*, L.E. Pettiti, E. Decaux, P.H. Imbert (éd.), Paris, Economica, 1995, pp. 972-997.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 972.

<sup>71</sup> Il arrive toutefois que l'Assemblée générale des Nations Unies invoque la Déclaration universelle des droits de l'homme pour rappeler que les réfugiés palestiniens ont le droit de se réapproprier les biens dont ils sont privés en raison de l'occupation israélienne. Voir notamment *Biens appartenant à des réfugiés de Palestine et produit de ces biens*, Rés. 61/115, du 14 décembre 2006.

<sup>72</sup> En ce sens, quoique de manière moins explicite, voir aussi les art. 46 à 56 du Règlement de 1907. Sur l'interdiction des destructions, voir Eric David, *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 518.

<sup>73</sup> Voir Jean Pictet (éd.), *supra* note 5, p. 325. Voir aussi Morris Greenspan, *supra* note 26, pp. 278ss. Lorsque ces destructions sont "exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire", elles constituent en outre des infractions graves à la IVe Convention de Genève et, comme telles, doivent faire l'objet de poursuites pénales. *Convention IV*, articles 146 et 147 ; voir notamment à ce sujet, dans la jurisprudence du TPIY, les *Affaire Naletilic*, Jugement du 31 mars 2003, paragraphes 574ss ; *Affaire Kordic*, Jugement du 26 février 2001, paragraphe 341 .

<sup>74</sup> Sur la notion de nécessité dans l'article 53, voir Gerhard Von Glahn, *supra* note 26, pp. 224ss.

à titre de représailles<sup>75</sup>. Le cas échéant, lorsque des actions de résistance à l'occupation prennent la forme de véritables combats militaires, les règles relatives à la protection des biens de caractère civil au cours des hostilités trouvent application<sup>76</sup>.

Par ailleurs, certains objets sont protégés de manière absolue. Ils ne peuvent pas être détruits intentionnellement au titre de l'exception figurant à l'article 53. Il s'agit notamment des établissements sanitaires fixes des forces armées et de leur matériel<sup>77</sup>, des unités sanitaires militaires ou civiles<sup>78</sup>, des biens des communes, de ceux des établissements consacrés "aux cultes, à la charité et à l'instruction, aux arts et aux sciences", ainsi que des monuments historiques, et des œuvres d'art et de science<sup>79</sup>. Les biens culturels font d'ailleurs l'objet d'une protection renforcée. Le Règlement de 1907 interdit sans exception leur saisie, destruction et dégradation intentionnelle et oblige même les États à poursuivre toute personne qui ne respecterait pas cette obligation<sup>80</sup>. La Convention de 1954, spécifiquement consacrée à cette problématique, ajoute que ses Parties contractantes ont le devoir supplémentaire de contribuer à la sauvegarde et à la conservation de ces biens dans les territoires soumis à leur autorité par voie d'occupation, notamment en procédant à des mesures de contrôle ou au transfert d'objets menacés<sup>81</sup>.

Si l'interdiction de la destruction des biens en territoires occupés est circonscrite de manière assez précise en droit international humanitaire, elle n'est pas entièrement étrangère au régime des droits de l'homme. Elle a été examinée principalement en liaison avec le droit au logement. Dans ses observations finales de 2003 relatives à Israël, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a par exemple condamné "les actions à caractère en partie punitif selon lui que constituent les démolitions de biens et d'habitations dans les territoires occupés<sup>82</sup>". Selon cet organisme, ces pratiques contreviennent à plusieurs dispositions du Pacte des droits civils et politiques de 1966, à savoir le droit de ne pas être l'objet d'immixtions arbitraires dans son domicile, le droit de choisir librement sa résidence, l'égalité de tous devant la loi et le droit de toutes les personnes à une égale protection de la loi, et le droit de ne pas être soumis à la torture ou à des traitements cruels et inhumains<sup>83</sup>. Sur ce point,

---

<sup>75</sup> *Convention IV*, article 33, paragraphe 3. C. Rousseau cite le cas d'un soldat allemand condamné en 1949 par la Cour spéciale de cassation des Pays-Bas pour avoir incendié plusieurs maisons de civils en représailles pour des actes de sabotage commis par des inconnus (arrêt *Wintgen*, N° 178, du 6 juillet 1949, dans C. Rousseau, *Le droit des conflits armés*, Paris, Pedone, 1983, p. 165).

<sup>76</sup> *Protocole I*, articles 52ss.

<sup>77</sup> *Convention I*, article 33, paragraphes 2 et 3.

<sup>78</sup> *Protocole I*, article 12, paragraphe 1.

<sup>79</sup> *Règlement de La Haye de 1907*, article 56. Voir à ce sujet Gerhard Von Glahn, *supra* note 26, p. 191.

<sup>80</sup> Article 56, paragraphe 2.

<sup>81</sup> Voir *Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé*, article 5, et son *Règlement d'exécution*, notamment les articles 2 a) et 19. Voir aussi le *Protocole pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé* (1954), qui interdit l'exportation des biens culturels hors des territoires occupés. La Commission arbitrale Érythrée/Éthiopie a par exemple estimé que la Stèle de Matara (datant d'il y a 2 500 années environ) avait été délibérément détruite par des forces éthiopiennes en violation du droit coutumier (les deux États n'étant pas parties à la Convention de 1954), en particulier celui que reflètent les articles 56 du Règlement de 1907, 53 de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève et 52 du Protocole additionnel I. En revanche, l'application de l'article 53 du Protocole additionnel I est incertaine, selon la Commission, étant donné le type de monuments historiques couverts par cette disposition. Voir *Central Front, Eritrea's Claims N° 2, 4, 6, 7, 8, 22* (2004), paragraphes 107ss. Voir aussi *Ibid.*, paragraphes 58ss et 85ss. *Central Front, Ethiopia's Claims N° 2* (2004), paragraphes 43 et 75; *Civilians Claims, Ethiopia's Claims N° 5* (2004), paragraphes 133, 135.

<sup>82</sup> Comité des droits de l'homme, *Observations finales, Israël*, CCPR/CO/78/ISR, 21 août 2003, paragraphe 16.

<sup>83</sup> Respectivement articles 17, 12, 26 et 7. De manière similaire le Comité contre la torture des Nations Unies a considéré que "Israéli policies on house demolitions may, in certain instances, amount to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment"; *Conclusions and recommendations : Israel, A/57/44(SUPP)*, 25 septembre 2002, paragraphe 6 j). Pour d'autres exemples, voir Eric David, *supra* note 72, p. 519 ; Catarina Krause, *supra* note 66, pp. 207-208.

le droit international humanitaire et les droits de l'homme se rejoignent, mais le premier reste plus complet et détaillé que le second.

### *L'appropriation des biens dans le droit de l'occupation*

Le droit de l'occupation établit par ailleurs une réglementation précise en relation avec l'appropriation des biens. S'il interdit le pillage sous toutes ses formes et sans aucune exception, il admet que certains biens puissent être réquisitionnés par les forces d'occupation. Il convient à cet égard de distinguer les biens publics des biens privés.

Le pillage, c'est-à-dire l'appropriation injustifiée et violente de biens ennemis d'une certaine valeur<sup>84</sup>, est interdit à la fois par le Règlement de La Haye de 1907 (art. 47) et par la Convention IV (art. 33)<sup>85</sup>. Cette règle est par ailleurs de nature coutumière<sup>86</sup>. La portée de cette protection est vaste. Elle s'étend "à la fois aux actes généralisés et systématiques, de confiscation et d'acquisition de biens en violation des droits des propriétaires et aux actes isolés de vol ou de pillage commis par des individus œuvrant dans leur propre intérêt"<sup>87</sup>. Elle couvre par ailleurs toutes les catégories de biens, qu'ils soient publics ou privés. Il suffit que les actes commis visent des "biens ayant suffisamment de valeur pour que leur appropriation illégale ait des conséquences graves pour les victimes"<sup>88</sup>.

Dans l'*Affaire des activités armées sur le territoire du Congo* (2005), la Cour internationale de Justice a établi par exemple que l'Ouganda n'avait pas pris les mesures nécessaires pour empêcher l'exploitation de certaines ressources naturelles, notamment de mines d'or et de diamants, en RDC. En tant que Puissance occupante, l'Ouganda aurait dû lutter contre le trafic pratiqué non seulement par des membres de ses forces armées, mais aussi par les personnes privées présentes dans la région<sup>89</sup>. Selon la Cour, ce comportement constituait une violation des articles 47 du Règlement de 1907 et 33 de la IVe Convention de 1949<sup>90</sup>. La Cour fait aussi remarquer dans le même arrêt que le droit international humanitaire et les droits de l'homme se recoupent en partie sur la question du pillage. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, applicable en l'espèce, interdit la "spoliation" et prévoit que le peuple victime de cette infraction a droit à réparation<sup>91</sup>. La protection accordée par la Charte africaine n'est toutefois pas aussi étendue que celle du droit humanitaire. Cet

---

<sup>84</sup> Pour une réflexion sur la notion de pillage et ses implications en droit international humanitaire, voir TPIY, Chambre de première instance, *Le Procureur c. Zejnir Delalic et consorts*, IT-96-21-T, paragraphes 584-592. La Chambre rappelle d'ailleurs que selon les textes, ce même comportement est tantôt qualifié de "pillage", "plunder" ou "spoliation", paragraphe 591. Voir aussi Gerhard Von Glahn, *supra* note 26, pp. 228ss ; Alwyn V. Freeman, "Responsibility of States for Unlawful Acts of their Armed Forces", *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1955, Vol. 2, pp. 325-343. Les exemples sont innombrables. Voir entre autres : Commission des droits de l'homme, *Rapport sur la situation des droits de l'homme dans le Koweït sous occupation iraquienne*, *supra* note 2, paragraphes 224ss ; Eritrea-Ethiopia Claims Commission, *Partial Award, Central Front, Ethiopia's Claim 2*, 28 avril 2004, paragraphes 71ss.

<sup>85</sup> Règlement de 1907, article 47 ; Convention IV, article 33, paragraphe 2. Voir Jean Pictet (éd.), *supra* note 5, p. 244.

<sup>86</sup> *Droit international humanitaire coutumier, Volume I: Règles*, Jean-Marie Henckaerts, Louise Doswald-Beck (éd.), CICR/Bruylant, 2006: Règle 52 (et pratique annexée). Voir notamment TPIY, *Affaire Kordic*, jugement, paragraphe 351.

<sup>87</sup> TPIY, *Affaire Kordic*, jugement du 26 février 2001, paragraphe 352.

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> CIJ, *Activités armées*, *supra* note 3, paragraphe 248. Dans son commentaire de 1956, le CICR avait déjà reconnu cette dualité. À propos de l'article 33, il avait considéré que "[l]es Hautes Parties contractantes s'interdisent d'ordonner aussi bien que d'autoriser le pillage" et qu'elles "s'obligent de surcroît à empêcher et, le cas échéant, à réprimer le pillage individuel" (Jean Pictet (éd.), *supra* note 5, p. 244).

<sup>90</sup> CIJ, *Activités armées*, *supra* note 3, paragraphes 327ss.

<sup>91</sup> *Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples*, article 21, paragraphe 2 ; CIJ, *Activités armées*, *supra* note 3, paragraphe 245.

instrument n'envisage l'interdiction de la spoliation que comme un droit collectif, appartenant au "peuple", et non comme un droit individuel<sup>92</sup>.

Tout en interdisant le pillage de manière absolue, le droit de l'occupation autorise l'appropriation ou l'utilisation des biens se trouvant sur le territoire occupé dans un nombre de cas limités<sup>93</sup>. L'occupant est d'abord en droit de saisir les biens publics mobiliers "de nature à servir aux opérations de la guerre"<sup>94</sup>. La saisie est admise lorsque trois conditions sont remplies : a) les biens en question sont propriété de l'État ; b) ils sont de nature mobilière ; et c) ils sont susceptibles de contribuer aux besoins de l'armée. Dans une formule non exhaustive, le Règlement de La Haye autorise l'occupant à s'approprier "le numéraire, les fonds et les valeurs exigibles appartenant en propre à l'État, les dépôts d'armes, moyens de transport, magasins et approvisionnements"<sup>95</sup>. Inversement, n'entrent pas dans cette catégorie les biens publics à usage exclusivement civil, tels que "ceux des établissements consacrés aux cultes, à la charité et à l'instruction, aux arts et aux sciences" ou encore les monuments historiques<sup>96</sup>. Enfin, les biens des communes doivent être considérés comme des propriétés privées et échappent par conséquent eux aussi au droit de saisie<sup>97</sup>.

Quant aux biens publics immobiliers, ils sont soumis au régime de l'usufruit<sup>98</sup>. L'occupant est en droit de jouir de leur production, mais est tenu d'en sauvegarder le fonds. Il peut par exemple consommer ou vendre ce que produisent les terres appartenant à l'État, ou s'approprier le produit des péages routiers ou fluviaux. En revanche, il n'a pas le droit d'aliéner, de quelque manière que ce soit, ces propriétés. De même, l'usage qu'il en fera doit rester "normal", c'est-à-dire correspondre à la pratique existant avant l'occupation<sup>99</sup>. La surexploitation des biens publics immobiliers est contraire au droit de l'occupation. La règle de l'usufruit vaut par exemple pour tous les édifices, les forêts et les exploitations agricoles appartenant à l'État occupé<sup>100</sup>. Comme la rappelle la Cour internationale de Justice dans son arrêt sur les *Activités armées en République démocratique du Congo* (2005), toute autre forme d'appropriation des ressources naturelles par la Puissance occupante doit être assimilée à du pillage<sup>101</sup>.

---

<sup>92</sup> La Commission arbitrale Érythrée/Éthiopie met aussi en exergue le pillage massif qui fut commis dans l'affaire qui lui est soumise. Elle souligne que la puissance occupante est responsable du maintien de l'ordre public dans le territoire occupé et qu'elle a l'obligation de prévenir le pillage (articles 43, 46-47 du Règlement de 1907). En l'occurrence, l'Éthiopie est responsable pour avoir permis ces pillages sans s'y opposer comme le droit l'exige. Toutefois, la Commission admet aussi que toute violation en la matière n'aurait pu être raisonnablement empêchée par les autorités de la force occupante. Elle décide dès lors d'attribuer pour responsabilité à l'Éthiopie 75% des actes de pillage commis dans la zone (*Central Front, Eritrea's Claims N° 2, 4, 6, 7, 8, 22* (2004), paragraphes 67ss).

<sup>93</sup> Sur ce point, voir Gerhard Von Glahn, *supra* note 26, pp. 176ss ; Myres S. McDougal, Florentino P. Feliciano, *The International Law of War, Transnational Coercion and World Public Order*, Dordrecht (etc.), Nijhoff, 1994, pp. 809ss.

<sup>94</sup> *Règlement de La Haye de 1907*, article 53, paragraphe 1. Sur cette disposition, voir Gerhard Von Glahn, *supra* note 26, pp. 180-181. Sur les biens publics dans les territoires occupés, voir Morris Greenspan, *supra* note 26, pp. 287ss ; Charles Rousseau, *supra* note 74, pp. 159ss ; Eric David, *supra* note 71, pp. 521ss.

<sup>95</sup> Article 53, paragraphe 1. Gerhard von Glahn estime que le nombre de biens qui entrent dans cette catégorie est potentiellement très vaste. Il déclare que "in view of the increasing technological character of modern war, [...] few articles and commodities owned by the enemy state escape seizure by an occupant by reason of their lack of adaptability to war use", G. Von Glahn, *supra* note 26, p. 181.

<sup>96</sup> *Règlement de La Haye de 1907*, article 56.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> *Ibid.*, article 55. A ce sujet, voir notamment Julius Stone, *Legal Controls of International Conflicts*, New York, Rinehart, 1959 (2<sup>nd</sup> impr.), pp. 714-715.

<sup>99</sup> Gerhard Von Glahn, *supra* note 26, p. 177.

<sup>100</sup> *Règlement de La Haye de 1907*, article 55.

<sup>101</sup> CIJ, *Activités armées*, *supra* note 3, paragraphe 245.

Durant l'occupation du Timor oriental par l'Indonésie, il a été démontré que les forêts de ce pays ont été exploitées largement au-delà de la limite fixée par la règle de l'usufruit. En 1999, c'est-à-dire à la fin de cette occupation, l'état de la plupart de ces forêts ne permettait plus de satisfaire les besoins primaires des populations locales. Ces dernières se voyaient ainsi privées d'un milieu essentiel pour la récolte de nourriture, de plantes médicinales, de bois de chauffage et de fourrage. De même l'érosion des sols risquait d'affecter gravement la production agricole et les ressources en eau<sup>102</sup>. Le non respect de l'article 55 du Règlement de La Haye de 1907 aboutit ainsi, dans les cas extrêmes, à des violations simultanées de certains droits économiques, sociaux et culturels, notamment du droit à une nourriture suffisante et du droit à la santé.

Enfin, même si le droit conventionnel ne le dit pas explicitement, la pratique montre que les revenus ainsi acquis doivent être utilisés exclusivement pour financer les dépenses liées à l'occupation. Il serait en effet paradoxal de considérer que l'utilisation des fruits provenant de biens immobiliers ne connaîtrait pas de limites, alors que les contributions en argent ou les réquisitions ne peuvent être exigées que dans certains buts déterminés, à savoir les besoins de l'armée d'occupation ou de l'administration du territoire<sup>103</sup>. Le Tribunal pénal de Nuremberg a considéré que les dispositions du Règlement de La Haye relatives à la propriété publique "make it clear that under the rules of war, the economy of an occupied country can only be required to bear the expenses of the occupation [...]"<sup>104</sup>.

En pratique, l'application de la règle de l'usufruit aux biens publics immobiliers ne va cependant pas sans soulever nombre d'interrogations. Qu'en est-il notamment des biens, comme les réserves de pétrole ou de gaz, qui ne produisent pas des fruits à proprement parler, mais des produits non renouvelables ? Peut-on appliquer la règle de l'usufruit dans ce cas, étant donné que toute forme d'exploitation porte forcément atteinte aux fonds de production et menace, à terme, la capacité même d'en tirer des revenus ? Si l'on répond positivement à cette question, quelle est la limite de "normalité" au-delà de laquelle l'exploitation doit être considérée comme excessive et donc contraire à l'article 55 du Règlement de La Haye ? L'occupant a-t-il le droit d'améliorer les moyens et les techniques de production en vue d'augmenter la qualité et/ou la quantité des ressources récoltées ? Peut-il créer de nouvelles unités de prélèvement sur des gisements jugés insuffisamment performants<sup>105</sup> ?

---

<sup>102</sup> Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East-Timor, *Final Report*, janvier 2006, paragraphes 48-49. La production de bois de santal fut par ailleurs quasiment réduite à néant pendant l'occupation en raison de sa surexploitation; voir *ibid.*, paragraphes 46-47.

<sup>103</sup> *Règlement de La Haye de 1907*, articles 48, 49 et 52. En ce sens Antonio Cassese, "Powers and duties of an Occupant in relation to Land and Natural Resources", *International Law and the Administration of Occupied Territories, Two Decades of Israeli Occupation of the West Bank and the Gaza Strip*, E. Playfair (ed.), Oxford, Clarendon Press, 1992, pp. 428-429. La question est certes débattue dans la doctrine. Certains auteurs considèrent que, dans le silence de l'article 55, l'occupant serait en droit d'exploiter les biens immobiliers de l'État occupé pour atteindre des objectifs librement déterminés par lui, y compris pour développer sa propre économie nationale (notamment Gerhard Von Glahn, *supra* note 26, p. 177 ; Myres S. McDougal, Florentino P. Feliciano, *supra* note 93, pp. 812-813). Cette position va cependant à l'encontre de l'esprit du droit de l'occupation, qui, rappelons-le, vise à organiser la gestion provisoire d'un territoire, en attendant qu'une solution globale et permanente soit trouvée.

<sup>104</sup> *Trial of the Major War Criminals before the International Military Tribunal*, Vol. 1, p. 239. Voir aussi *Flick and others*, US Military Tribunal at Nuremberg, Law Reports of Trials of War Criminals, Vol. IX, 1949, pp. 21-24; *The Law of Land Warfare - Field Manual*, Department of the Army, FM 27-10, 1956, paragraphe 363. En ce sens, voir aussi Julius Stone, *supra* note 98, p. 697. Pour d'autres exemples, voir R. Dobie Langenkamp, Rex J. Zedalis, "What Happens to the Iraqi Oil ? Thoughts on Some Significant Unexamined International Legal Questions Regarding Occupation of Oil Fields", *European Journal of International Law*, Vol. 14, N° 3, 2003, pp. 430ss.

<sup>105</sup> L'analyse de ces questions dépasse le cadre de cet article. Le lecteur qui souhaite en savoir plus trouvera des éléments de réponse dans Antonio Cassese, *supra* note 103, pp. 419-442; Iain Scobbie, "Natural Resources and Belligerent Occupation: Mutation through Permanent Sovereignty", *Human Rights, Self-Determination and*

Enfin, les biens appartenant à des personnes privées font l'objet d'une protection relativement stricte<sup>106</sup>. Le Règlement de La Haye stipule que "la propriété privée [...] doit être respectée" et qu'elle "ne peut pas être confisquée"<sup>107</sup>. Ce principe – que les États n'ont pas su reconnaître dans le système universel de protection des droits de l'homme – fait partie intégrante du droit de l'occupation. Il reste toutefois soumis à des restrictions.

Certaines catégories de biens liés aux communications, aux transports et au matériel de guerre, notamment toute espèce de munitions, peuvent d'abord être "saisis" provisoirement, même s'ils appartiennent à des individus et non à l'État. Ils seront restitués et accompagnés d'indemnités une fois la paix conclue<sup>108</sup>. En dehors de ces biens utiles pour l'effort de guerre, les biens privés, qu'ils soient immobiliers ou non, doivent être respectés. Il est interdit à l'occupant de confisquer des réserves de nourriture, de s'approprier des valeurs ou de vendre des bâtiments appartenant à des individus. Il en va ainsi même si l'exploitation des biens en question se fait en vertu d'une concession octroyée par l'État occupé à un particulier ou à une société commerciale. Dans l'*Affaire des phares* (1956), un tribunal arbitral avait été amené à se prononcer sur la saisie des recettes de la Société française des phares à Salonique par les forces armées helléniques en 1912. Le tribunal avait considéré que ces recettes devaient être considérées comme des biens privés et, comme tels, ne pouvaient pas être saisies par l'État occupant. Il en aurait été autrement si ce service avait été exploité directement par l'État occupé<sup>109</sup>.

L'occupant est en outre habilité à prélever des impôts, des droits et des péages établis au profit de l'État. Dans ce cas, il doit respecter les règles de l'assiette et de la répartition en vigueur. Le cas échéant, il peut prélever d'autres contributions pécuniaires, dans la mesure où les besoins de l'armée ou de l'administration du territoire le justifient<sup>110</sup>.

Enfin, en vertu de l'article 52 du Règlement de La Haye de 1907, des réquisitions en nature et des prestations de services obligatoires sont autorisées sous certaines conditions<sup>111</sup>. Cette catégorie couvre tous les "actes de contrainte imposés à la population civile par l'autorité occupante pour la satisfaction des besoins nés de la belligérance"<sup>112</sup>. Ces actes doivent avoir pour but exclusif la satisfaction de besoins de l'armée d'occupation<sup>113</sup>. Ils ne peuvent avoir pour finalité le soutien des opérations militaires en dehors du territoire occupé ou l'essor économique de l'occupant<sup>114</sup>. De même, les biens d'ornements ne peuvent pas être réquisitionnés<sup>115</sup>.

---

*Political Change in the Occupied Palestinian Territories*, S. Bowen (ed.), The Hague (etc.), Nijhoff, 1997, pp. 221-290; Robert Kolb, Sylvain Vité, *supra* note 2.

<sup>106</sup> *Règlement de La Haye de 1907*, article 46. Sur les biens privés dans les territoires occupés, voir Gerhard Von Glahn, *supra* note 26, p. 185ss; Morris Greenspan, *supra* note 26, pp. 293ss; Julius Stone, *supra* note 98, pp. 708ss; Charles Rousseau, *supra* note 75, p. 162; Eric David, *supra* note 72, pp. 527ss.

<sup>107</sup> *Règlement de La Haye de 1907*, article 46.

<sup>108</sup> *Ibid.*, article 53, paragraphe 2.

<sup>109</sup> Tribunal arbitral franco-hellénique, *Affaire des phares*, Sentence du 24 juillet 1956, *RSA*, Vol. XII, pp. 200ss. Sur cette question, voir Charles Rousseau, *supra* note 75, pp. 160-161.

<sup>110</sup> *Règlement de La Haye de 1907*, articles 48 et 49. Voir aussi art. 51. Pour une réflexion sur ces contributions, voir Morris Greenspan, *supra* note 26, pp. 227ss; Gerhard Von Glahn, *supra* note 26, pp. 161ss; Julius Stone, *supra* note 99, pp. 712-713.

<sup>111</sup> Voir à ce sujet Gerhard Von Glahn, *Occupation*, pp. 165ss; Morris Greenspan, *supra* note 26, pp. 300ss; Charles Rousseau, *supra* note 75, p. 166.

<sup>112</sup> Charles Rousseau, *supra* note 75, p. 166.

<sup>113</sup> *Règlement de La Haye de 1907*, art. 52, paragraphe 1.

<sup>114</sup> Pour une jurisprudence sur l'admissibilité des buts des réquisitions, voir Myres S. McDougal, Florentino P. Feliciano, *supra* note 93, pp. 817ss; Charles Rousseau, *supra* note 75, p. 167.

<sup>115</sup> Gerhard Von Glahn dresse ainsi une liste assez longue des biens qui peuvent être réquisitionnés. Elle comprend notamment les animaux, les véhicules, les terrains, les habitations, les usines, les machines et la nourriture. Même les biens de consommation de luxe, comme les cigares et les alcools, peuvent être réquisitionnés selon l'auteur, "s'il y en a en quantité suffisante". Seul l'argent ne fait clairement pas partie de cette

Les réquisitions doivent être "en rapport avec les ressources du pays"<sup>116</sup>. Le Règlement pose ici le principe de proportionnalité à l'échelle du territoire occupé. La somme globale des réquisitions ne doit pas constituer une charge excessive compte tenu des ressources de celui-ci. Comme le précise la Convention IV de Genève, l'occupant a notamment le devoir de ne pas porter atteinte aux besoins fondamentaux de la population civile. Le pouvoir octroyé par l'article 52 ne saurait effacer son obligation d'assurer l'approvisionnement de celle-ci en vivres et en médicaments<sup>117</sup>. De même, les réserves des hôpitaux civils ne peuvent être réquisitionnées tant qu'elles sont utiles à la population civile<sup>118</sup>. Enfin, les personnes affectées doivent recevoir une indemnisation adéquate<sup>119</sup>. La somme versée doit correspondre à la "juste valeur"<sup>120</sup> des biens prélevés. Les prestations en nature seront en principe payées au comptant. À défaut, le propriétaire dépossédé recevra un reçu et devra se voir remboursé dès que possible<sup>121</sup>.

## Conclusion

Le régime juridique de l'occupation a connu de profonds bouleversements depuis l'élaboration conventionnelle de ses fondements en 1907, puis en 1949. L'interaction du droit international humanitaire et des droits de l'homme a conduit à la fois à un élargissement et un enrichissement de ce système normatif. Il y a eu élargissement, puisque les droits de l'homme instituent parfois des protections nouvelles par rapport à celles du droit humanitaire. Il y a eu approfondissement lorsque leur contenu est suffisamment détaillé pour concrétiser certaines dispositions figurant dans le Règlement de La Haye ou la Convention IV de Genève.

Cette évolution n'est toutefois pas uniforme. Elle doit être analysée de cas en cas, c'est-à-dire en examinant chacun des domaines réglementés en temps d'occupation. Cet examen suppose d'abord une approche différenciée selon que l'on se penche sur les droits économiques, sociaux et culturels ou les droits civils et politiques. Chacune de ces deux branches répond en effet à des principes de mise en œuvre distincts<sup>122</sup>. Par ailleurs, même si l'on se concentre uniquement sur les droits économiques, sociaux et culturels, des différences persistent.

En ce qui concerne l'alimentation ou la santé, le droit international humanitaire et les droits de l'homme se recourent largement lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins immédiats de la population civile. En revanche, lorsque l'occupation se prolonge et que la situation se stabilise, les droits économiques, sociaux et culturels se révèlent essentiels pour mieux comprendre la portée des obligations qui incombent à la Puissance étrangère. Ils concrétisent l'obligation générale d'assurer la vie publique qui découle de l'article 43 du Règlement de La Haye de 1907. Leur relation au droit de l'occupation est celle de la complémentarité.

En matière de propriété, les deux régimes juridiques se trouvent dans un tout autre type de relation. Le droit international humanitaire se révèle dans ce cas plus complet et

---

liste, puisqu'il ne peut être prélevé que par voie d'impôts, de péages ou d'autres formes de contributions ; Gerhard Von Glahn, *supra* note 26, p. 167. Voir aussi sur ce point Morris Greenspan, *supra* note 26, p. 305.

<sup>116</sup> *Règlement de La Haye de 1907*, art. 52.

<sup>117</sup> *Convention IV*, art. 55, par. 2.

<sup>118</sup> *Ibid.*, art. 57.

<sup>119</sup> Plusieurs jugements ont ainsi obligé d'anciens occupants à dédommager des propriétaires dépossédés par voie de réquisition. Pour un rappel de cette jurisprudence, voir notamment Charles Rousseau, *supra* note 75, p. 168.

<sup>120</sup> *Convention IV*, art. 55, par. 2.

<sup>121</sup> *Règlement de La Haye de 1907*, art. 52, par. 3. Voir aussi *Convention IV*, art. 55, par. 2. Voir Myres S. McDougal, Florentino P. Feliciano, *supra* note 93, pp. 821-822.

<sup>122</sup> Pour une analyse comparative des deux domaines en temps d'occupation, voir Robert Kolb, Sylvain Vité, *supra* note 2.

détaillé que le droit des droits de l'homme. Il n'y a pas complémentarité, mais effacement du second au profit du premier en vertu du principe de spécialité. Que ce soit à court terme ou à long terme, le régime juridique qui s'impose est le droit de l'occupation.

L'articulation des deux régimes juridiques en temps d'occupation ne peut ainsi pas être construite en recourant à un principe unique qu'il serait possible de suivre invariablement. Elle résulte d'un travail d'adaptation dicté en fonction des différents contenus normatifs des règles examinées. Deux catégories spécifiques ont été choisies ici pour illustrer cette délicate recherche d'équilibre. Il conviendra à l'avenir de poursuivre cet exercice en portant l'analyse vers d'autres domaines tels que le logement, le travail ou l'éducation<sup>123</sup>.

---

<sup>123</sup> Voir Jonathan T. Horowitz, "The Right to Education in Occupied Territories: Making More Room for Human Rights in Occupation Law", *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 7, 2004, pp. 233-277.